



UNIVERSIDAD
DE LA REPUBLICA
URUGUAY



Maestría en Ciencias Humanas opción Estudios Latinoamericanos

Tesis para defender el título de Magíster en Ciencias Humanas Opción Estudios
Latinoamericanos

*La reforma portuaria en Uruguay: respuestas desde la organización
sindical y diálogo con el proceso argentino. Período 1990-1992*

Autora: Prof. Lic. Laura Estéfani Zapata Fernández

Directora de tesis: Dra. Sandra Leopold Costáble

Montevideo, 18 de septiembre de 2024

Aprobación con el aval del director de tesis

Montevideo, 18 de septiembre de 2024

Coordinación de Maestría en Ciencias Humanas
Opción Estudios Latinoamericanos
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
Universidad de la República

Quien suscribe, Dra. Sandra Leopold Costábile, en su calidad de docente orientadora de la tesis titulada *"La reforma portuaria en Uruguay: respuestas desde la organización sindical y diálogo con el proceso argentino. Período 1990-1992"* de la Profa. Lic. Laura Estéfani Zapata Fernández, deja constancia, que la misma se encuentra en condiciones de ser presentada para su evaluación y pasaje, oportunamente, a la instancia de defensa oral.

Atentamente,



Dra. Sandra Leopold Costábile

Dedicatoria

En memoria de quienes ayer sembraron lucha y regaron con valía la esperanza de un porvenir más justo, apostando al presente sin renunciar al futuro, tercetos, insistentes, convencidos devotos del potencial humano que transforma el mundo.

A los trabajadores portuarios protagonistas de esta historia, personificación de coraje y resistencia. A quienes fueron parte del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP) y al actual Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA), que abrió sus puertas y permitió el acceso a un vasto arsenal documental. Patrimonio invaluable del movimiento sindical.

A la educación pública y en especial a mi querida Universidad de la República, por formarme -humana y académicamente- permitirme crecer, cuestionar y explorar con libertad. Posibilidad que agradezco profundamente.

A mi familia, amigos, compañeros y colegas, escuchas incansables del vaivén de este proceso, quienes aportaron su guía, críticas constructivas y palabras de aliento para una mejor versión de este trabajo.

A Susana Dominzain por invitarme a participar del proyecto “RECUPERANDO MEMORIA; actividades con los jóvenes trabajadores del sindicato del puerto” despertando en mí el interés por el tema.

Muy especialmente a mi tutora, Sandra Leopold, por su escucha atenta y paciencia innata, su brillantez teórica y calidez humana, baluarte que contuvo y acompañó este camino.

A quienes hoy como ayer eligen creer y demuestran en acto que las luchas y sus frutos son siempre y en última instancia, COLECTIVOS.

Índice

Resumen	
<i>Abstract</i>	
Introducción	1
1. Cap. I. Aspectos metodológicos	
1.1. Delimitación del objeto y antecedentes	5
1.2. Metodología, objetivos y técnicas	9
2. Cap. II. Transformaciones del capitalismo tardío	
2.1. Cambios en la organización productiva	12
2.2. Cambios en el mundo del trabajo	15
2.3. Cambios en relación al Estado	20
2.4. Apuntes sobre Neoliberalismo	28
3. Cap. III. América Latina laboratorio de reformas	
3.1. Neoliberalismo en América Latina y el Cono Sur	31
3.2. Los años de la Reforma Estructural	35
3.3. Los años 90' en Argentina: Reforma de Estado y privatización	41
4. Cap. IV. Reformas portuarias en América Latina	
4.1. Trazos generales	47
4.2. Aproximación al caso argentino, el puerto de Buenos Aires	53
4.3. La ley de Actividades Portuarias n°24.093 aspectos destacados	57
4.4. Impacto de la reforma en el trabajo del puerto de Buenos Aires	63
5. Cap. V. Uruguay y la Reforma de Estado	
5.1. La Administración Nacional de Puertos y su vínculo con la construcción del Estado	68

5.2. Estado uruguayo y giro neoliberal (1974-1995)	77
5.3. El Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos y la ofensiva privatizadora	86
5.4. Periplo al Referéndum de Empresas Públicas y rol del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos	96
6. Cap. VI. La posición del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos ante la reforma sectorial	
6.1. La Administración Nacional de Puertos, caso paradigmático de reforma	104
6.2. Proyecto ley de Puertos: la antesala	108
6.3. El Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos ante la discusión del Senado	113
6.4. El Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos ante la Comisión Especial sobre Empresas Públicas	118
7. Cap. VII. Barajar y dar de nuevo: el día después	
7.1. Principales cambios introducidos por la ley de Puertos n°16.246	128
7.2. “Arriba compañeros que no está muerto quien pelea”	131
7.3. La amenaza al trabajo y la resistencia que no basta	134
7.4. El ataque a la organización sindical	137
7.5. La reconversión de la herramienta sindical	142
8. Cap. VIII. Construyendo puentes: intentos de coordinación en la región	
8.1. La postura del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos ante los procesos de integración	147
8.2. Navegando hacia aguas comunes	149
8.3. El diario del lunes: valoración del proceso	157
Conclusiones	159
Bibliografía	171

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1	Boletín SUANP, 04/07/90
Ilustración 2	Boletín SUANP, 12/02/92
Ilustración 3	Fotografía movilización SUANP, 1991
Ilustración 4	Fotografía movilización SUANP, 1992
Ilustración 5	Fotografía intervención pública SUANP, 1992
Ilustración 6	Boletín SUANP, 11/07/94
Ilustración 7	Volante SUANP, paro regional. Julio de 1995

Glosario

AFE: Administración de Ferrocarriles del Estado

AGP: Administración General de Puertos

ANA: Administración Nacional de Aduanas

ANCAP: Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland

ANP: Administración Nacional de Puertos

ANPM: Administración Nacional del Puerto de Montevideo

ANSE: Administración Nacional de los Servicios de Estiba

ANTEL: Administración Nacional de Telecomunicaciones

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

BM: Banco Mundial

BPS: Banco de Previsión Social

BSE: Banco de Seguros del Estado

CASE: Comisión Administradora de los Servicios de Estiba

CAUCE: Convenio Argentino-Uruuguayo de Cooperación Económica

CCC: Corriente Clasista y Combativa

CCQs: Círculos de Control de Calidad

CENFOCAP: Centro de Formación y Capacitación Portuaria

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFOPM: Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo

CGT: Confederación General del Trabajo

CIDE: Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

CIOSL: Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres

CNT: Convención Nacional de Trabajadores

CONAPRO: Concertación Nacional Programática

CTA: Central de Trabajadores Argentinos

DNT: Dirección Nacional de Transporte

ENCON: Ente de Contratación

ENGAR: Ente de Garantización

ENCOGAR: Ente de Contratación y Garantización

EP: Empresas Públicas

FA: Frente Amplio

FF. AA: Fuerzas Armadas

FMI: Fondo Monetario Internacional

FUCVAM: Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua

FUNSA: Fábrica Uruguaya de Neumáticos Sociedad Anónima

IED: Inversión Extranjera Directa

IFI: Instituciones Financieras Internacionales

ILPE: Instituto Lobero y Pesquero del Estado

INC: Instituto Nacional de Colonización

INMARPOR: Intergremial Marítima y Portuaria

ISI: Industrialización por Sustitución de Importaciones (modelo)

LACE: Liberador, Aperturista, Concentrador y Excluyente (modelo)

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MSC: Mesa Sindical Coordinadora de Entes

MTOP: Ministerio de Transporte y Obras Públicas

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

OMI: Organización Marítima Internacional

ONU: Organización de las Naciones Unidas

ONAJPU: Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay

OPEP: Organización de Países Exportadores de Petróleo

OPO: Oficina de Personal Obrero

OSE: Obras Sanitarias del Estado

PBI: Producto Bruto Interno

PC: Partido Colorado

PCU: Partido Comunista de Uruguay

PEA: Población Económicamente Activa

PEC: Protocolo de Expansión Comercial

PIT-CNT: Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional de Trabajadores

PLUNA: Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea

PN: Partido Nacional

PNA: Prefectura Naval Argentina

SAEDU: Sindicato Autónomo de Estibadores de Ultramar del Uruguay

SEGBA: Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires

SOYP: Servicio Oceanográfico y de Pesca

SUANP: Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos

SUNTMA: Sindicato Único de Trabajadores del Mar y Afines

SUPRA: Sindicato Único Portuario y Ramas Afines

SUTEL: Sindicato Único de Telecomunicaciones

UTE: Usinas de Trasmisiones Eléctricas del Estado/Usinas y Teléfonos del Estado

YPF: Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Resumen

La presente investigación aborda un tema que, centrado en la realidad nacional, se enmarca en una reestructura continental de la actividad portuaria de signo neoliberal que tiene por trasfondo la crisis estructural del capital del último tercio de S. XX. Propone un análisis del posicionamiento y respuestas del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP) ante la reforma del sector en Uruguay, al tiempo que dialoga con el homólogo proceso argentino, durante el período 1990-1992.

La actividad portuaria latinoamericana es objeto de reforma -léase privatización- temprana debido al interés económico y la posición estratégica que ocupó y ocupa. En consecuencia, intereses económicos privados locales y extranjeros junto a organismos internacionales de crédito, en alianza con el poder político, pregonan una modernización portuaria que haga frente a las nuevas exigencias del comercio internacional, demandan una normativa flexible, la desregulación de la actividad y de sus relaciones laborales. Empero, las reformas no son idénticas y obedecen en cada país a variables políticas, culturales e institucionales propias, así como a presiones que ejercen los diferentes actores involucrados/afectados -entre ellos, los trabajadores portuarios-.

La investigación identifica trazos distintivos de la reforma sectorial uruguaya, aportando a su comprensión teórica. Describe y reconstruye parte del proceso histórico-concreto a través de hechos/eventos significativos desde la perspectiva sindical, protagonista desde la oposición y resistencia, pero también desde el diálogo y la proposición.

El interés por el tema radica en su singularidad, “ejemplo exitoso” de una reforma -de Estado- más amplia y epicentro de la enconada resistencia que protagoniza el SUANP con apoyo del PIT-CNT, parte de la sociedad civil y la izquierda política.

Su concreción, pese a los esfuerzos en contra, le distingue del derrotero de otras empresas y servicios público-estatales que logran sortear -al menos en parte- el proceso reformista. Asimismo, la investigación indaga nexos entre sindicatos portuarios públicos de la región, explora estrategias y acciones conjuntas frente a reformas que, con particularidades nacionales, se inscriben en un proceso de transformaciones más amplio.

Procura, en última instancia, ser un aporte a la rica historia sindical de los trabajadores portuarios del país y la región.

Palabras clave: Reforma, sector portuario, organización sindical

Abstract

The present research addresses a topic focused on the national reality, within the context of a continental restructuring of neoliberal port activity against the backdrop of the structural crisis of capital in the last third of the 20th century. It proposes an analysis of the positioning and responses of the Single Union of the National Port Administration (SUANP) to the sectoral reform in Uruguay, while also engaging with the similar Argentine process during the period 1990-1992.

Latin American port activity was an early target for reform—read: privatization—due to its economic interest and strategic position. Consequently, local and foreign private economic interests, along with international credit organizations, in alliance with political power, advocate for port modernization to meet the new demands of international trade, requiring flexible regulations, deregulation of activities, and labor relations. However, the reforms were not identical and responded in each country to its own political, cultural, and institutional variables, as well as to the pressures exerted by the different involved/affected actors—among them, the port workers.

The research identifies distinctive features of the Uruguayan sectoral reform, contributing to its theoretical understanding. It describes and reconstructs part of the concrete historical process through significant events from the union perspective, which is characterized by opposition and resistance, but also by dialogue and proposition.

The interest in the topic lies in its uniqueness: a “successful example” of a broader state reform and the epicenter of the staunch resistance led by the SUANP with the support of the PIT-CNT, part of civil society, and the political left. Its implementation, despite efforts against it, distinguishes it from the trajectory of other public-state enterprises and services that manage to avoid—at least in part—the reformist process. Moreover, the research investigates links between public port

unions in the region, exploring joint strategies and actions in the face of reforms that, with national particularities, are part of a broader transformation process.

Ultimately, it aims to contribute to the rich union history of the country's and region's port workers.

Keywords: Reform, port sector, union organization

Introducción

La presente investigación materializa el esfuerzo y resulta del proceso de elaboración de tesis correspondiente a la Maestría en Ciencias Humanas opción Estudios Latinoamericanos de Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE-Udelar). Pretende ser un aporte a la acumulación académica en el área de estudios del trabajo y organización sindical, desde la perspectiva disciplinar de la Historia y el Trabajo Social.

Trata un tema que, centrado en la realidad nacional, se enmarca en una reestructura continental de la actividad portuaria de signo neoliberal, que tiene por trasfondo la crisis estructural del capital (Harvey, 1993). La tesis aborda las respuestas del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP) ante la reforma sectorial de Uruguay y dialoga con el caso argentino, período 1990-1992.

La elección del tema halla justificación en su relevancia histórica. “[Si] como dijo alguien, el Nilo es el padre del Egipto, se puede decir también que nuestro país es hijo del Puerto de Montevideo” (Fernández Saldaña, 2010 p.13). Tal ha sido la gravitación del principal puerto en la conformación y evolución de la estructura económica, social y cultural de la Banda Oriental primero, y la República después, que prácticamente no hay disensos: su referencia es necesaria tanto para conocer el origen, como para afrontar desafíos actuales y futuros como nación.

Siguiendo a Weber (1985) la selección de los objetos de investigación en las ciencias histórico-sociales se encuentra permeada por los valores culturales de cada época que les torna significativos y dignos de interés. Si como menciona Nahum (1993), el historiador indaga y rescata del pasado temas que su presente le plantea, la cuestión del puerto resulta ineludible, máxime si se atienden procesos actuales

que reeditan el tema y lo colocan en la agenda pública¹ con protagonismo, una vez más, del actor sindical.

La investigación procuró identificar y explicitar los trazos distintivos de la reforma sectorial uruguaya, aportando a su comprensión teórica. Apeló a la descripción y reconstrucción del proceso histórico-concreto, a través de hechos/eventos significativos desde la perspectiva sindical, protagonista desde la oposición y resistencia, pero también desde el diálogo y la proposición. El interés por el tema radica en su singularidad: “ejemplo exitoso” (Gorosito, 1993) de una reforma -de Estado- más amplia y epicentro de la enconada resistencia que lleva a cabo el SUANP con apoyo del PIT-CNT, parte de la sociedad civil y la izquierda política. Su concreción, pese a los esfuerzos en contra, le distingue del derrotero de otras empresas y servicios público-estatales que logran sortear -al menos en parte- el proceso reformista.

En complemento y atendiendo al carácter latinoamericano del posgrado, la tesis dialoga con la reforma portuaria argentina, presenta los principales cambios que introduce a nivel normativo y las consecuencias que conlleva para el puerto de Buenos Aires². Asimismo, la investigación indaga nexos entre sindicatos portuarios públicos de la región, explora estrategias y acciones conjuntas frente a reformas que, con particularidades nacionales, se inscriben en un proceso de transformaciones más amplio. Allí la actividad portuaria adquiere especial interés para el capital, constituyéndose en parte central de un plan mayor de reestructuración económica, tras la apertura comercial de la región al mundo. Los cambios en la gestión y provisión de servicios portuarios, la apelación a criterios de

¹ Oyhenard, A. (2021, abril 22). Gobierno habilitó firma de contrato con Katoen Natie por 50 años y le asegura prioridad con contenedores. El Observador. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-habilito-firma-de-contrato-con-katoen-natie-por-50-anos-y-le-dio-prioridad-en-contenedores-202142118240>

² La vastedad y complejidad del caso argentino, que difiere del uruguayo al incorporar -entre otras cosas- el proceso descentralización y provincialización de los puertos hasta entonces a cargo de la Administración General de Puertos (AGP), imposibilitan el abordaje general de sus consecuencias, lo que por otra parte trasciende los objetivos de la presente investigación.

gestión empresarial, la participación privada, la retórica de modernización y desarrollo nacional, son algunos de sus trazos generales.

La investigación procura echar luz sobre un proceso nacional reciente de implicancias presentes y proyecciones futuras. Asimismo, busca ser un aporte a la historia del movimiento sindical en general y del SUANP en particular, al reconstruir parte de su legado y contribuir a la comprensión de procesos que alimentan debates actuales del país y la región, en relación a la década del 90'.

Así planteado, el tema aborda aspectos íntimamente ligados al eje “Democracia” que prioriza la edición 2020 de la maestría en que se inscribe la tesis: atiende la erosión del Estado sobre un sector estratégico -clave en términos de soberanía y desarrollo- al tiempo que rescata el protagonismo de los trabajadores organizados en defensa de los derechos e “intereses comunes”, componente fundamental de la democracia sustantiva (Acosta, 2018) y la ciudadanía activa (Cortina, 2003).

El documento se organiza en 8 capítulos. El capítulo I detalla los aspectos metodológicos de la investigación, delimita el objeto y presenta los antecedentes, avanza en la descripción de la estrategia metodológica, objetivos y técnicas.

El capítulo II introduce el marco teórico, aborda los cambios del mundo del trabajo, la organización productiva y el Estado en el capitalismo tardío, para posteriormente conceptualizar y presentar trazos salientes del neoliberalismo.

El capítulo III aborda las reformas estructurales en América Latina, sus sustentos teóricos y diferentes etapas. Se detiene en la coyuntura argentina de los 90' y la reforma de Estado que lleva a cabo la administración Menem, marco general en que se inscribe la reestructura portuaria.

El capítulo IV presenta trazos generales de las reformas portuarias latinoamericanas, para posteriormente centrarse en el caso argentino. Realiza un somero análisis de las normativas que vehiculizan la reestructura sectorial, con

especial énfasis en la ley de Actividades Portuarias n°24.093³ de 1992 y las consecuencias de su aplicación para el trabajo en el puerto de Buenos Aires.

El capítulo V avanza en el proceso uruguayo. Historiza el surgimiento de la Administración Nacional de Puertos (ANP) en vínculo con la construcción del Estado, los distintos modelos de desarrollo económico y las coyunturas políticas del S. XX -hasta los años 90'-.

A continuación, el capítulo VI introduce de lleno la reforma portuaria nacional como ejemplo paradigmático de reforma de Estado. Analiza el posicionamiento y acciones desplegadas por el SUANP durante el proceso de discusión y sanción de la ley de Puertos n°16.246⁴ de 1992, instrumento jurídico clave de la reestructura.

El capítulo VII analiza los principales cambios que introduce la ley de Puertos en la actividad portuaria nacional, sus consecuencias para el trabajo sectorial y la organización sindical, los esfuerzos de adaptación y reconversión del SUANP ante el nuevo escenario y las condiciones que *a posteriori* dan origen al actual Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA).

El capítulo VIII, presenta la postura del SUANP ante los procesos de integración e indaga las tentativas de coordinación entre sindicatos portuarios públicos de la región. Se detiene en la celebración de encuentros e intercambios que dan lugar a declaraciones, estrategias y acciones mancomunadas en respuesta a los procesos reformistas habidos a escala nacional y regional.

Por último, se exponen algunas conclusiones -más bien consideraciones- que en modo alguno pretenden agotar las posibilidades de discusión y análisis sobre el tema. Más bien intentan ser una contribución, modesta, a la rica historia del movimiento sindical, particularmente del SUANP, con afán de reivindicar su resistencia colectiva, testimonio que ante la adversidad de hoy como ayer advierte: la única lucha que se pierde es aquella que se abandona.

³Argentina (1992) Ley n°24.093. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24093-492/texto>

⁴Uruguay (1992) Ley n°16.246. Recuperado de: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16246-1992>

Capítulo I. Aspectos metodológicos

1.1 Delimitación del objeto y antecedentes

La tesis aborda las respuestas del sindicato portuario público ante la reforma del sector en Uruguay y dialoga con el proceso argentino, durante el período 1990-1992. La pregunta central, guía de investigación, se resume en: ¿cuál fue el posicionamiento y las acciones del SUANP ante el proceso de reforma que impulsan grupos privados -vinculados al quehacer naviero, armatorial y portuario- junto a sectores políticos del gobierno, entre 1990 y 1992? Adicionalmente se buscó responder: ¿Qué ocurrió en Argentina? ¿Existieron tentativas de coordinación y acciones conjuntas entre sindicatos portuarios públicos de la región?

El SUANP junto al Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), asume un rol activo en defensa del patrimonio estatal -en general- y en rechazo a la ley de Puertos n°16.246 -en particular- que se concreta tras extensos debates parlamentarios y manifestaciones de descontento popular. Los trabajadores vinculados a la administración pública -ANP- son afectados directamente por los cambios que la ley introduce en materia portuaria *stricto sensu* y en materia laboral. Por lo anterior, interesa rescatar la perspectiva del sujeto sindical portuario por ser protagonista desde un lugar de oposición y resistencia. Asimismo, interesa indagar posibles nexos entre sindicatos portuarios de la región frente a los procesos reformistas que, con particularidades nacionales, se inscriben en un contexto de transformación regional -y global-.

A razón de lo anterior, otras preguntas que orientan la investigación son: ¿Qué condiciones posibilitan, desde la óptica sindical, la reforma portuaria en Uruguay y la región? ¿cuáles fueron los principales argumentos del SUANP contra la reforma portuaria nacional, promovida por la alianza entre intereses privados y sectores del gobierno? ¿cuáles fueron los principales instrumentos jurídicos que vehiculizan las

reformas portuarias en Uruguay y Argentina? ¿cuáles fueron las principales reivindicaciones y acciones del SUANP ante el proceso de reforma portuaria en Uruguay? ¿cuáles fueron los desafíos impuestos a la organización sindical portuaria? ¿existieron nexos, intercambios, coordinación de acciones entre sindicatos portuarios públicos de la región?

Los cambios que la reforma introduce en la ANP -Uruguay- a nivel de gestión portuaria y laboral, adolecen de escasa indagación. Las producciones académicas sobre el tema refieren en su mayoría al proceso de reforma de Estado, al blindaje o salvaguarda de las Empresas Públicas (EP) mediante mecanismos de Democracia Directa, a la reforma portuaria desde una perspectiva económica y/o jurídica. Entre los antecedentes relevados y considerados pertinentes, destacan cinco monografías de grado de la Universidad de la República (Udelar) que abordan aspectos determinados de la reforma portuaria y el funcionamiento del sector posterior a 1992⁵ y, una tesis de posgrado correspondiente a la Universidad de Montevideo (UM). No se relevaron trabajos de posgrado en el ámbito universitario público ni trabajos finales de grado en las principales universidades privadas del país⁶.

Para el caso de la Udelar, las tesis de grado corresponden en su totalidad a la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA) y datan de los últimos 15 años; si bien plantean objetivos, metodologías y perspectivas de análisis que difieren de los propuestos en la presente investigación, se incluyen como antecedentes por la pertinencia y aporte de algunos de sus capítulos. Muy especialmente aquellos referidos a la caracterización de la actividad portuaria uruguaya y su importancia para el desarrollo económico del país y la región, las principales leyes, decretos y resoluciones que rigen la actividad, las características

⁵ Si bien se identificaron otros trabajos finales relativos al sistema portuario, se excluyeron de la presente sección por tratarse de estudios de caso sobre puertos menores de Uruguay.

⁶ Se realizó un relevamiento en las siguientes universidades: Universidad Católica del Uruguay (UCU), Universidad de la Empresa (UDE), Universidad de Montevideo (UM), Universidad ORT, Universidad Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Si bien se identificó una monografía de grado correspondiente a la Facultad de Ciencias Empresariales de la UDE, para la carrera de Contador Público, no se incluyó como antecedente por tratarse de un estudio de caso específico sobre el puerto de Puntas de Sayago.

del sistema portuario previo a la reforma de 1992 y, el abordaje de la reforma propiamente dicha -desde el punto de vista económico y/o logístico-.

Se detallan a continuación las tesis correspondientes a la carrera de Contador Público: *“Industria Logística. Terminales Portuarias en el Uruguay. Estructura, Estrategia y Resultados - Período 2002 al 2007”*, de los autores Freddy Delgado, Juan José Collazo y Víctor Machín, año 2009. *“Impacto potencial del régimen de puerto libre en la prestación de servicios logísticos desde Uruguay”*, de las autoras Lorena Blanco y Lizett Vidal, año 2009. *“El puerto de Montevideo en su calidad de puerto hub y las oportunidades de desarrollo que puede ofrecerle a la región”* de las autoras Marcela Barreiro, Germán Rebella e Ileana Russo, año 2009. *“Efectos económicos de la existencia de Puerto Libre en Uruguay”* de las autoras Vania Siqueira y Mariana Szasz, año 2010. Finalmente, cabe mencionar la tesis de grado correspondiente a la Licenciatura en Economía, de los autores Cecilia María Carsín Vaz, Sebastián Ithurralde Zamudio y Rodrigo Saráchaga Sandar: *“Entorno institucional, proceso de política y resultados alcanzados en materia de infraestructura vial, ferroviaria y portuaria en Uruguay (1990-2011)”*, año 2012.

Para el caso de la UM, la tesis de posgrado corresponde a la Maestría en Integración y Comercio Internacional de la Facultad de Derecho, se titula *“Reestructura del Puerto de Montevideo para el Mercosur”* y la autoría es de Mabel Acevedo Fagúndez, año 1998.

De la producción académica sobre el tema, destaca el artículo de la Mag. Cecilia Etchebere *“Sindicato único Portuario: la unificación sindical como respuesta a la privatización de la actividad portuaria”*, del año 2019, como parte de la publicación del Área Académica Deliberación, del Departamento de Trabajo Social (DTS) de Facultad de Ciencias Sociales (FCS-Udelar). Allí la autora analiza los impactos de la reforma portuaria sobre los trabajadores del sector y los desafíos que la gestión público-privada coloca a la organización sindical, identificando las condiciones que hicieron posible la unificación y generación de una praxis política propia.

También se incluye como antecedente el trabajo del Dr. Ricardo Gorosito Zuluaga *“La reforma portuaria. Análisis de un ensayo exitoso en la reforma del Estado uruguayo. Ley N°16.246, Ley de Puertos”*, del año 1993 y publicado en Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay. El autor, ex Director Nacional de Transporte tuvo participación directa en el proceso de reglamentación de la ley de Puertos. La obra permite una aproximación detallada de los cambios que introduce la normativa en la gestión pública de la actividad, inscribiéndola en el proceso de reforma del Estado uruguayo de los años 90’. Destaca la cuidada y exhaustiva referencia a los debates parlamentarios del período, así como el tratamiento del marco normativo que rige la actividad una vez sancionada la ley de Puertos y puesta en marcha la reforma.

Aunque de naturaleza distinta destaca el Informe Sectorial del Instituto Cuesta Duarte (ICD), PIT-CNT *“El sector portuario en Uruguay”*, año 2016⁷, que ofrece datos sobre la evolución de la actividad en base a distintas variables para el período 1985-2007. También realiza una caracterización de los diferentes puertos uruguayos administrados o no por la ANP con especial énfasis en el puerto de Montevideo, y se presentan rasgos distintivos de la reforma portuaria de inicios de los 90’.

Para el caso argentino, se relevaron trabajos que abordan el proceso privatizador en el puerto de Buenos Aires, con énfasis en aspectos urbanísticos y económicos. Destacan al respecto: la tesis doctoral en Arquitectura y Urbanismo de María Marta Aversa *“Transformaciones territoriales y reestructuración portuaria en áreas metropolitanas: el puerto de Buenos Aires entre 1990 y 2018. Análisis, construcción y valoración de escenarios para las reconversiones puerto-puerto”*, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), año 2019. El trabajo final de grado en Ingeniería Civil, de los autores Nicolas Andrés Galgano y Franco Gabriel Minochio *“Puerto de Buenos Aires: situación actual y perspectivas a mediano plazo”*, de la Pontificia Universidad

⁷ Instituto Cuesta Duarte (ICD), PIT-CNT (2016). Recuperado de https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/media/2020-11/Sector_portuario.pdf

Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires (UCA), año 2021. También se incorpora como antecedente, el artículo de Matías Barone “*Los puertos en la provincia de Buenos Aires a 20 años de la “provincialización”*”, publicado en Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de la Plata (UNLP), año 2016. No se identificó producción académica vinculada al accionar de los sindicatos portuarios durante el período definido para la presente investigación.

Ninguna de las producciones académicas relevadas para el caso uruguayo -trabajos finales de grado, posgrado, artículo y libro- aborda el objeto de estudio propuesto. En ningún caso se analiza con detenimiento para el período considerado, las respuestas de los trabajadores organizados del puerto -SUANP- ante la reforma, ni las interpretaciones que estos realizan del proceso en el marco de las transformaciones regionales, tampoco se dialoga con otras experiencias nacionales; se trata de un aspecto/arista no abordado ni sistematizado, lo que hace al potencial aporte y pertinencia de esta propuesta.

1.2 Metodología, objetivos y técnicas

En relación al tema, objeto y preguntas orientadoras, se formulan los siguientes objetivos de investigación. *General:* Analizar el posicionamiento y acciones desplegadas por el Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP) ante la reforma portuaria de Uruguay en diálogo con el caso argentino, período 1990-1992.

Específicos: 1) Analizar las reformas portuarias de Uruguay y Argentina en el marco de la reestructuración capitalista global y el auge de políticas neoliberales en la región, 2) identificar y caracterizar los principales instrumentos jurídicos que vehiculizan las reformas del sector portuario en Uruguay y Argentina, 3) indagar desde la perspectiva del SUANP los principales cambios que introduce la ley de Puertos n°16.246 y sus impactos, 4) analizar la postura y acciones del SUANP durante el proceso de discusión y sanción de la ley de Puertos n°16.246, y durante

los primeros meses de su implementación, 5) Explorar la existencia de vínculos, estrategias y coordinación de acciones entre el SUANP y otros sindicatos portuarios públicos de la región, en especial de la República Argentina.

Dada la escasa producción académica sobre el tema, la investigación presenta un carácter predominantemente exploratorio “[tipo de estudios que] se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes” (Batthyány y Cabrera, 2011 p.33). No obstante, atendiendo al hecho de que “las investigaciones que se realizan en un campo de conocimiento específico pueden incluir diferentes alcances en las distintas etapas de su desarrollo” (Hernández Sampieri, Fernández y Baptista, 2014 p.90), se procura aportar a la comprensión del objeto, incorporando trazos explicativos.

Tras asumir que es la naturaleza y propiedades de aquello que se estudia lo que determina el/los método/s a ser empleados, se adhirió a una perspectiva cualitativa de investigación que permitió sucesivas aproximaciones al objeto de estudio, mediante la adaptación y ajuste del diseño, la formulación de nuevas preguntas, supuestos, y/o su redefinición.

La principal característica de la investigación cualitativa es su interés por captar la realidad social a través de los ojos de la gente que está siendo estudiada, es decir, a partir de la percepción que tiene el sujeto de su propio contexto. (Bonilla-Castro y Rodríguez, 1997 p.47)

Para responder la pregunta central de investigación se prioriza la interpretación de los procesos de reforma que hace el sujeto sindical mediante un estudio de caso, entendido como aquel “que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta analiza profundamente una unidad holística para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría” (Hernández-Sampieri y Mendoza, 2008 en Hernández-Sampieri et al. 2014 p.164).

A su vez, para la consecución de los objetivos propuestos, se utilizó una diversidad de fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras destacan boletines, volantes y prensa interna del SUANP -de circulación entre afiliados y en el recinto portuario-

comprendida entre los años 1989 y 1995, documentos e informes sindicales de igual período y números del Órgano Periódico SUANP PIT-CNT, año 1990.

Entre las fuentes de segundo orden, fueron consultadas versiones taquigráficas - parlamentarias- del proceso de discusión y sanción del proyecto ley de Puertos, en especial la comparecencia del SUANP ante la Comisión Especial sobre Empresas Públicas de Cámara de Diputados con fecha 11 de marzo de 1992. Se consultaron cuerpos normativos nacionales, entre ellos: ley de Empresas Públicas n°16.211 de 1991 y ley de Puertos n°16.246 de 1992, Decreto Reglamentario n°412/992. Cuerpos normativos de la República Argentina, entre ellos: ley n°23.696 de 1989 y ley de Actividades Portuarias n°24.093 de 1992, Decreto PEN n°1029/92, Decreto PEN n°817/92 y Decreto PEN n°769/93. También convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁸ e informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en relación a las reestructuras portuarias de la región.

La revisión documental constituyó la principal técnica de investigación. El análisis de la información textual y contextual se realizó mediante el enfoque histórico-discursivo de la perspectiva de Estudios Críticos del Discurso -ECD-⁹. Se exploró las construcciones de sentido, posicionamiento y acciones desplegadas por el sujeto sindical en respuesta al discurso y pragmática reformista.

Como fuente secundaria, también se utilizaron entrevistas a referentes sindicales del ex SUANP generadas por el proyecto *“RECUPERANDO MEMORIA; actividades con los jóvenes trabajadores del sindicato del puerto”*, en el marco de la Convocatoria a Actividades en el Medio (2021) de la Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (Cseam-Udelar). Experiencia de la que participo junto a docentes y estudiantes de posgrado de FHCE.

⁸ Convenios N°87 y N°137.

⁹ “Conjunto de principios y teorías interdisciplinarias, en los que se integran diferentes enfoques para la exploración e interpretación del nivel micro y macro-discursivo, cuyo núcleo de reflexión es siempre un problema social, cultural o político, relevante para la comunidad en la cual se produce, distribuye y comprende el discurso” (Pardo, 2012 p.43).

Capítulo II. Transformaciones del capitalismo tardío

2.1 Cambios en la organización productiva

La comprensión del objeto de investigación exige el establecimiento de mediaciones con las transformaciones globales y regionales que tienen lugar a partir del último tercio de S. XX, en respuesta a una crisis estructural que conlleva el agotamiento de las potencialidades civilizatorias del capitalismo (Netto, 2012). No obstante, el hecho de que el lucro y la ley del valor se conserven como principios organizadores de la vida, evidencia la capacidad de reconversión del modo de producción, donde “el proyecto neoliberal de privatización universal y la acumulación por desposesión del capitalismo global, cobra mucho sentido como intento de solución [a la crisis]” (Harvey, 2004 como se citó en Claramunt, 2019, pp.47-48).

El capitalismo de posguerra con hegemonía del régimen de acumulación y regulación fordista-keynesiano¹⁰ toca a su fin con la recesión económica de los 70' y la incapacidad de conjurar las contradicciones -cada vez más exacerbadas- del sistema¹¹. A partir de entonces, se identifica en la rigidez -de inversiones, mercados laborales y compromisos estatales- una amenaza para el capital que busca desesperadamente recuperar el dinamismo de su ciclo de reproducción.

Detrás de estas rigideces específicas, yacía una configuración más bien inmutable y en apariencia fija de poder político y relaciones recíprocas que ataba al gran capital, al gran gobierno y a la gran fuerza de trabajo a lo que cada vez más aparecía como una ligazón disfuncional de intereses creados

¹⁰ Erigido en forma de vida total bajo la hegemonía -económica, política y militar- estadounidense, cimentado en los compromisos entre el gran capital corporativo, el trabajo organizado y el poder estatal, dependiente de la continua expansión internacional del comercio y las inversiones. Dicho padrón de acumulación se difundió y aplicó de forma desigual a nivel global, dependiendo entre otras cosas de la configuración de las relaciones de clase al interior de los Estados y de la posición jerárquica de éstos en la economía mundial (Harvey, 1993).

¹¹ La crisis del petróleo -con el incremento del precio del crudo por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)- es expresión sobresaliente de ello. Otros indicadores sintomáticos son la erosión de la hegemonía estadounidense en la economía y sistema financiero internacional -fin del Acuerdo de Bretton Woods- la intensificación de la competencia intercapitalista, la escalada inflacionaria, el estancamiento de la productividad y de la rentabilidad.

que socavaba más que aseguraba la acumulación de capital. (Harvey, 1993 p.168)

Se inaugura la era de la acumulación flexible con importantes consecuencias sobre las formas de organización del trabajo, el Estado y los modos de regulación sociopolítica¹². Asimismo, avanzan los procesos de concentración y centralización del capital con protagonismo de grandes corporaciones por sobre las soberanías nacionales. Avance expreso en el volumen creciente de negocios a nivel global y en la incorporación de nuevas dimensiones -comercial, financiera, productiva- que hacen a la metamorfosis del capital, dando lugar a una economía planetaria de desarrollo desigual y combinado entre naciones, empresas y clases sociales (Olesker, 2003). Así, la nueva configuración capitalista, se define en oposición -o al menos, confrontación- con el régimen de acumulación depuesto -aunque aún conviviente-.

Apela a la flexibilidad con relación a los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas del consumo. Se caracteriza por la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y, sobre todo, niveles sumamente intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa. (Harvey, 1993 pp.170-171)

El proceso productivo se torna organizacional y tecnológicamente avanzado, adquiere plasticidad y se somete a racionalización. Apela a la descentralización, tercerización y horizontalidad, promoviendo la “desterritorialización” o movilidad geográfica de las empresas (Antunes, 2000), con consecuencias desiguales para sectores económicos, regiones y países. Como ejemplo de la novedosa organización productiva Antunes (2005) destaca al toyotismo –ohnismo o modelo japonés- de gran propagación en occidente a partir de los 70’ y cuyas principales características son la producción vinculada a la demanda, el trabajo operario en equipo y multifuncional, el principio just in time, sistema Kanban y Círculos de Control de Calidad (CCQs). Si bien el fordismo no desaparece, es convidado a *aggiornarse*, desplazarse a determinados sectores y regiones -periféricas y de industrialización

¹² De acuerdo con Harvey (1993), se entiende por modo de regulación al conjunto de procesos sociales interiorizados en forma de normas, hábitos, leyes, redes de regulación, etc., que aseguran la consistencia de los comportamientos individuales respecto del esquema de producción.

intermedia- o integrarse a la cada vez más extensa red de subcontrataciones y tercerizaciones. Se abre paso a las economías direccionadas, la exploración de nuevos y especializados nichos de mercado y la producción a pequeña escala con una mayor compresión espacio-temporal (Harvey, 1993). Paralelamente, el acceso, control y procesamiento de la información, junto a la producción de conocimiento -como mercancía- se tornan elementos clave para la obtención de ventajas comparativas.

Se acelera el tiempo de rotación de producción mediante la intensificación de la tasa de utilización decreciente del valor de uso de las mercancías -válida para bienes y servicios, medios de producción, fuerza de trabajo- y la falacia de la calidad total (Antunes, 2000), procesos que generan condiciones para la reproducción ampliada del capital, exacerbando su tendencia expansionista, destructiva y de desperdicio. Paralelamente y en complemento se reducen los tiempos de rotación del consumo, destinando las empresas “una atención mucho mayor a las aceleradas transformaciones de las modas y a la movilización de todos los artificios destinados a inducir necesidades con la transformación cultural que esto implica” (Harvey, 1993 p.180). Se emprende una cruzada sobre amplias y variadas esferas de la sociabilidad, creándose y fomentándose una cultura y sensibilidad consumista -de bienes materiales e inmateriales- mediante la apología al subjetivismo y el individualismo exacerbado (Antunes, 2000).

Eclosionan nuevas formas de organización productiva con dominio de pequeñas empresas capaces de explorar y satisfacer un espectro amplio de necesidades, al tiempo que resurgen sistemas de trabajo antiguos -doméstico, artesanal, familiar, paternalista, a destajo- y se desarrollan vigorosamente economías informales, negras o clandestinas. La singular combinación de procesos productivos -rígidos, flexibles, tradicionales- contribuye a recuperar la tasa de acumulación del capital y promueve formas novedosas y eficaces de control de la fuerza de trabajo.

Por otra parte, el poder económico se monopoliza/concentra mediante el desarrollo de economías de aglomeración, fusiones y diversificaciones corporativas; procesos que habilita y potencia el pujante sistema financiero internacional, cada vez más

autónomo del proceso productivo -real- y más recurrido como poder coordinador global. La innovación de los sistemas financieros resulta clave en la transición junto a nuevos circuitos y formas de los recursos temporales/espaciales (Harvey, 1993).

Numa angulação macroscópica, a “flexibilização” vem sendo perseguida pelo grande capital, hipertrofiando as atividades de natureza financeira (resultado seja da superacumulação, seja da especulação desenfreada), cada vez mais autonomizadas de controles estatais-nacionais e dotadas, graças as tecnologias da comunicação, de extraordinária mobilidade espaço-temporal”. (Netto, 1996 p.91)

Pese a lo anterior, la demanda de intervención y regulación estatal bajo novedosos mecanismos y formas funcionales a las dinámicas de acumulación continúa, punto que se aborda en los siguientes apartados.

2.2 Cambios en el mundo del trabajo

La acumulación flexible desbloquea un nuevo nivel de explotación que afecta la materialidad, subjetividad y forma de ser de “la-clase-que-vive-del-trabajo”¹³ (Antunes, 1999) signada por una fragmentación, complejidad y heterogeneidad creciente. Los cambios operados en la organización productiva introducen nuevas formas de control, gestión y organización de la fuerza de trabajo que promueven su manipulación y cooptación, la apropiación del componente intelectual y del “saber hacer” por parte del capital.

Antunes (1999) advierte una tendencia a la precarización, destrucción y/o reducción de la fuerza de trabajo, al incremento de la composición orgánica del capital - reducción del capital variable o trabajo vivo en favor del capital constante o trabajo muerto- y mayores grados de alienación. Por su parte Harvey (1993) agrega que la acumulación flexible “parece implicar altos niveles de desempleo estructural (...) rápida destrucción y reconstrucción de las calificaciones, módicos aumentos (si los

¹³ Noción ampliada que refiere a la totalidad del trabajo colectivo asalariado. Para una lectura pormenorizada ver Antunes, R. (1999, 2005).

hay) en el salario real (...) y el retroceso del poder sindical: uno de los pilares políticos del régimen fordista” (p.173).

Se asiste a una explotación intensificada¹⁴ y sofisticada que avanza velozmente en sectores productivos de alto desarrollo tecnológico y científico -aunque no solo- al tiempo que se expande el trabajo intelectual e inmaterial (Antunes, 1999). El control rígido y externo es suplantado por nuevas formas de control y racionalización empresarial internalizadas por el propio trabajador junto a una mayor exigencia de productividad y autoexplotación, tendencias éstas que se profundizan en la era de la “esclavización digital” (Antunes, 2019)-. “[La] demolición de las fronteras entre trabajo y vida, así como entre trabajador y fuerza de trabajo, se consideran la matriz de racionalización y flexibilización del trabajo en la era informática del capitalismo moderno” (Yáñez, 2004 p.68).

El capital se aprovecha del creciente contingente de trabajadores excedentarios - para la obtención de ventajas comparativas y ganancias- imponiendo modalidades de contratación precarias -flexibles, temporales, subcontrataciones, tercerizaciones- en detrimento del empleo regular y protegido. La proliferación de estas nuevas formas halla justificación en la volatilidad de los mercados y los altos niveles de competitividad que pretenden paliarse con bajos costos laborales. Lo anterior impacta de forma directa en la estructura del mercado de trabajo, que tiende a conservar un núcleo estable y reducido de trabajadores por lo general calificados, multifuncionales y comprometidos con el ideario empresarial, junto a un cada vez más extenso conglomerado de trabajadores flexibles y fluctuantes, en extremo dependientes de las oscilaciones macroeconómicas¹⁵.

En estrecho vínculo con la reorganización productiva que involucra una vasta red de subcontrataciones/tercerizaciones, la tendencia a la precarización se acentúa

¹⁴ “Exactamente porque el capital no puede eliminar el trabajo vivo del proceso de creación de valores, él debe aumentar la utilización y la productividad del trabajo de modo de intensificar las formas de extracción del sobre-trabajo en tiempo cada vez más reducido” (Antunes, 2000 p.21).

¹⁵ Resulta interesante la apreciación que hace Harvey (1993) respecto de que las nuevas condiciones del mercado laboral han vulnerado aún más a los grupos históricamente excluidos o desfavorecidos en la fase fordista-keynesiana, entre ellos, mujeres y minorías.

conforme la inserción laboral se torna más periférica -respecto de las casas “matriz”-. Esto propicia una creciente desregulación y pérdida de derechos laborales, mediante la proliferación de normas y prácticas regresivas que afecta tanto a trabajadores de las nuevas regiones industriales, como de países del capitalismo avanzado. “(...) se destruye fuerza humana que trabaja; eliminándose los derechos sociales; se brutalizan enormes contingentes de hombres y mujeres que viven del trabajo; se torna depredatoria la relación producción/naturaleza, creándose una monumental “sociedad de lo descartable”” (Antunes, 2000 p.15). En síntesis, se asiste a una expansión y profundización de la precariedad estructural del trabajo asalariado (Antunes, 2018), apenas resistida por las cada vez más amenazadas organizaciones sindicales.

El crecimiento exponencial de los asalariados medios y de servicios en detrimento de las ocupaciones propias del fordismo-taylorismo, el incremento del trabajo femenino¹⁶ -preferentemente en sectores informales y precarios- los procesos de migración/desplazamiento de fuerza de trabajo, la exclusión de jóvenes y viejos del mercado laboral, trabajo infantil, desempleo estructural y expansión del “trabajo socialmente combinado” constituyen rasgos salientes de la actual coyuntura (Antunes, 2000, 2005).

El desmontaje de los derechos sociales de los trabajadores, el combate cerrado al sindicalismo de clase, la propagación de un subjetivismo y de un individualismo exacerbados de la cual la cultura “posmoderna” es expresión, así como una clara animosidad contra cualquier propuesta socialista contraria a los valores e intereses del capital, son trazos marcantes de este período reciente. (Antunes, 2000 p.17)

De este modo, y bajo un eclecticismo de prácticas laborales, el nuevo padrón de acumulación innova en posibilidades de explotación a escala planetaria mediante la

¹⁶ La fuerza de trabajo femenina no ha dejado de crecer en el nuevo contexto, aunque con un fuerte componente de desigualdad salarial, de derechos y condiciones laborales respecto de su par masculino. La nueva división sexual del trabajo, lleva a un mayor nivel de explotación de la mujer (Antunes, 2005); esto sin mencionar la doble actividad laboral que ésta realiza y que es aprovechada por el capital: trabajo productivo en el ámbito público y reproductivo en el ámbito doméstico. Para una lectura pormenorizada de este último aspecto, ver Largaña, I. y Dumoulin, J. (1976).

combinación de estrategias de obtención de plusvalía -relativa y absoluta- al tiempo que, el fenómeno del extrañamiento se mantiene y expresa bajo formas renovadas:

Si el extrañamiento permanece y se complejiza en las actividades de punta del ciclo productivo, en aquella parcela aparentemente más “estable” e inserta de la fuerza de trabajo que ejerce el trabajo intelectual abstracto, el cuadro es todavía más intenso en los estratos precarizados de la fuerza humana de trabajo (...), para no hablar en los crecientes contingentes que viven el desempleo estructural. (Antunes, 2000 p.25)

Los cambios operados a gran escala y desde un punto de vista histórico con importante celeridad, afectan no solo las condiciones materiales de la-clase-que-vive-del-trabajo, también la generación de conciencia, representación y acción política. Socavan sus posibilidades de organización y transforman la base objetiva de la lucha de clases (Harvey, 1993), al promover la destrucción del sindicalismo clasista y/o su reemplazo por otro más dócil. En palabras de Antunes (1999) la tendencia actual de las organizaciones de trabajadores es la adhesión a un sindicalismo acrítico de participación y negociación que abandona “(...) las perspectivas que implican acciones más globales, que vislumbraban la emancipación del trabajo, la lucha por el socialismo y por la liberación del género humano” (p. 39).

Lo anterior conlleva un retroceso en los valores y utopías colectivas, que ceden paso a la ideología de la competencia, exacerbada por la cultura empresarial que privilegia lo novedoso y efímero, lo transitorio e inmediato. Las relaciones humanas en concordancia con las nuevas pautas de producción y consumo -mercantilización de la vida- se tornan contingentes y sirven de sostén al nuevo régimen de acumulación. Los riesgos e incertidumbre asociados a la precarización, la idea y acción del “sálvese quien pueda”, facilitan la cooptación de la fuerza de trabajo obstaculizando la resistencia y organización colectiva.

Se genera una competencia y división profunda entre los trabajadores (ocupados o no) y de esa manera se garantiza la sumisión y subordinación del trabajo al capital (...). Estos comienzan a percibir que los cambios acaecidos en el mundo del trabajo son inexorables y se derivan “del nuevo espíritu del capitalismo”. (...) Estos procesos se justifican y naturalizan y

por ende no se visualiza la posibilidad de su transformación a través de la intervención humana. (Claramunt, 2019 p.59)

A su vez, cuando se asiste a manifestaciones y/o expresiones de descontento, en la mayoría de los casos éstas no se traducen en cambios importantes, ni en un mayor nivel de organización con incidencia real en las decisiones políticas y económicas. Lo anterior se inscribe a escala macroscópica en lo que Netto (1996) identifica como “mutación socio-cultural estructural”, que encuentra en el movimiento posmoderno expresión privilegiada.

de uma parte, teríamos uma “crise de paradigmas”, com a superação das metanarrativas e das abordagens teóricas calcadas na categoria de totalidade; de outra, estaria colocada a urgência de só pensar a micropolítica ou de encontrar novos referenciais para a ação sociopolítica. (Netto, 1996 p.97)

Ante el panorama descripto, Antunes (2005) reivindica respuestas de mayor alcance e identifica en la organización predominantemente nacional de la clase trabajadora una limitante de su accionar. A su vez, critica la actitud defensiva y subordinada de los organismos sindicales internacionales, incapaces por el momento de desarrollar propuestas alternativas radicales. Empero, al igual que el trabajo no pierde centralidad en la sociedad capitalista, por ser condición *sine qua non* de su existencia, la-clase-que-vive-del-trabajo conserva en esencia y bajo nuevos ropajes su potencial protagonismo. El capitalismo y la burguesía continúan produciendo “sus sepultureros”, una clase antagónica ahora más fragmentada, heterogénea y compleja, pero con capacidad política radical.

Antunes (1999) es optimista respecto a la posibilidad de ir “más allá del capital”, posibilidad objetivamente dada por la contradicción entre capital social total y totalidad del trabajo, y que sólo puede concretarse mediante una emancipación del y por el trabajo. “(...) esto no excluye ni suprime otras formas contestatarias. Pero viviendo en una sociedad que produce mercancías, valores de cambio, las revueltas del trabajo tienen un estatuto de centralidad” (Antunes, 1999 p.85). La lucha contra el conjunto de la dominación capitalista implica la articulación de los trabajadores organizados -en vínculo directo con la relación social esencial del capital y sus condiciones de reproducción inmediata- con las luchas que desarrollan los nuevos

movimientos sociales (Bihr, 2000) a fin de aspirar a la reapropiación inmediata de las condiciones sociales de existencia, la “*capacidad para participar activamente de la auto-institución de la sociedad*” (p.10). La articulación de los distintos segmentos que componen la-clase-que-vive-del-trabajo constituye un componente central de este proceso y el principal desafío en la fase actual de barbarie capitalista (Netto, 2012).

2.3 Cambios en relación al Estado

Desde una perspectiva marxista, división del trabajo y distribución desigual de la propiedad -raíz última de la desigualdad social- conllevan la contradicción inherente entre interés privado e interés común/general, adoptando este último una forma y apariencia independiente: el Estado.

Marx y Engels caracterizaron al Estado como una construcción socio-histórica específica, producto de determinadas relaciones sociales. Su identificación con los aparatos represivos y funciones legítimas, ambos en manos de la clase dominante para imponer intereses propios como generales, resulta piedra angular de la concepción marxista clásica¹⁷. Lejos de ser portavoz de la voluntad general, el Estado se erige como instrumento privilegiado de dominación, garante de la explotación de una clase sobre otra. En concordancia con este planteo, toda lucha librada al interior del Estado tiene raíz en un conflicto de clases, a la vez que toda clase que aspire a ser dominante, debe conquistar el poder político del Estado¹⁸. Esta concepción se contrapone al planteo hegeliano -criticado por Marx- que concibe al Estado como entidad autónoma cuyo origen y funcionamiento aparece

¹⁷ Si bien Marx y Engels reconocen una doble función del Estado: técnico-administrativa y de dominación política, será ésta última la que sobredetermine a la primera. Aun así, en sus escritos más tardíos y producto de la experiencia histórica, tal concepción sufre modificaciones, complejizándose. “La teoría marxiana madura del Estado era pues mucho más sofisticada que la simple ecuación: Estado = poder coercitivo = gobierno de clase” (Hobsbawm, 2012 p.64).

¹⁸ Es importante la distinción semántica y conceptual entre aparato del estado y poder del estado. El primero refiere al conjunto de instituciones que desarrollan las diversas funciones del Estado: técnico-administrativas, represivas e ideológicas. En tanto el poder estatal, puede definirse como “la capacidad que tiene una clase para hacer funcionar el aparato de estado de acuerdo con sus intereses de clase” (Harnecker, 2013 p.133).

independiente del Hombre concreto: como fin en sí mismo y ajeno a las necesidades humanas.

La Modernidad, época de ascenso de la burguesía, que muta de clase revolucionaria a su antítesis conservadora, termina por imponer la concepción liberal de Estado como entidad neutra, imparcial, al servicio de la sociedad en su conjunto, donde el predominio de la razón técnico-instrumental oculta su función de dominación política. Concepción que se refuerza con -y acompaña- la transición del capitalismo competitivo al capitalismo de monopolios (Netto, 1992) del último cuarto del S. XIX, coincidente con la fase de expansión imperialista (1890- 1940).

el trazo intervencionista del Estado (...) al servicio de franjas burguesas se revela muy precozmente (...). Nada es más ajeno al desarrollo del capitalismo que un Estado “árbitro”. Sin embargo, con el ingreso del capitalismo en la fase imperialista, esa intervención cambia funcional y estructuralmente. (Netto, 1992 p.13)

El trascurso del S.XX trae consigo un Estado que asume un papel central en el proceso valorización del capital, interviniendo en las condiciones externas e internas de la producción y acumulación respectivamente. Un Estado que controla, regula y garantiza la reproducción y conservación de la fuerza de trabajo y que paralelamente logra atender algunas de sus demandas/reivindicaciones. Esta forma de intervención alcanza su cenit durante los treinta años gloriosos (1945-1975), cuando sus funciones políticas y económicas se imbrican para garantizar los súper-lucros capitalistas¹⁹. En palabras de Grassi, Hintze y Neufeld (1994) la legitimidad del Estado durante la posguerra se sustentó en la salvaguarda de la paz social, al tiempo que garantizaba las condiciones de crecimiento y expansión del capital junto a la expansión de derechos de ciudadanía. En esta misma línea Netto (1992) agrega:

para ejercer, en el plano estricto del juego económico, el papel de “comité ejecutivo” de la burguesía monopolista, éste debe legitimarse políticamente incorporando otros protagonistas sociopolíticos. La ampliación de su base

¹⁹ Bauman (2001) señala el papel neurálgico que el Estado desarrolló en el período, asegurando la mercantilización de las relaciones capital-trabajo. El éxito en esta tarea habría garantizado el apoyo y la disposición casi universal a compartir/sobrellevar sus costes. Como complemento el autor señala otros factores que, combinados, dieron nacimiento y sostuvieron al Estado de Bienestar: el triunfo de las intenciones éticas, la lucha de los sindicatos y partidos obreros, el interés de los grupos dominantes por desactivar la disconformidad social.

de sustentación y legitimación sociopolítica, mediante la generalización y la institucionalización de derechos y garantías civiles y sociales, le permite organizar un consenso que asegura su desempeño. (p.16)

El Estado aparece así “exento” de intervenir directamente en el proceso de explotación capitalista, imagen distorsionada que garantiza la vigencia del contrato, la propiedad privada y el libre mercado, pilares fundamentales del modo de acumulación. “[Asegura] así las condiciones generales de existencia del sistema de producción capitalista, previendo y previniendo los atentados contra la libertad gracias a su ejército de funcionarios del aparato jurídico-político y, en última instancia, gracias a sus fuerzas armadas” (Harnecker, 2013 p.133).

Pero ¿qué sucede con el Estado en la actual fase del capitalismo tardío? En palabras de Harvey (1993) “[las] modalidades y objetivos, así como la capacidad de intervención estatal han cambiado sustancialmente desde 1972 a lo largo del mundo capitalista, más allá de la composición ideológica de los gobiernos en el poder” (p.195). Se asiste a un (re)descubrimiento de sus rasgos regresivos, al abandono de su -aparente- impronta conciliadora y a una clara tendencia de privilegio del capital sobre el trabajo; en palabras de Netto (1996) nos encontramos ante un Estado mínimo para el trabajo y máximo para el capital, que procura librarse de las ataduras y cargas del período precedente. Las transformaciones estructurales de la era de la acumulación flexible le exige cambios y éste asume formas innovadoras de regulación e intervención para garantizar la reproducción social. “O Estado burguês, mantendo o seu caráter de classe, experimenta um redimensionamento considerável. A mudança mais imediata é a diminuição da sua ação reguladora, especialmente o encolhimento das suas funções legitimadoras” (O’ Connor, 1977 como se citó en Netto, 1996 p.99).

El Estado robusto -*Welfare State*- nacido de una particular correlación de fuerzas cuyo esplendor acompaña la edad de oro del capitalismo monopolista aparece cuestionado. El estancamiento económico y las dificultades para sobrellevar los compromisos de posguerra erosionan su legitimidad, generándose un terreno fértil para la crítica y agenda neoliberal que le responsabiliza de la crisis. “[La] austeridad, el recorte fiscal y la erosión del compromiso social entre las fuerzas de

trabajo en su conjunto y el gobierno, se convirtieron en el lema de todos los Estados del mundo capitalista avanzado” (Harvey, 1993 p.192).

Los derechos sociales y laborales se transforman en blanco predilecto²⁰ de la ofensiva derechista y neoconservadora en gran parte del globo -con Thatcher y Reagan²¹ como exponentes destacados-. Se apela a la domesticación de la fuerza de trabajo, se diezma su organización y gravitación política por medio de la coerción y el avasallamiento de valores liberales que penetran y fracturan la acción colectiva. En las más variadas latitudes se asiste a una reducción de la función reguladora y protectora del Estado en la vida social, junto a una escalada de privatizaciones que incluye áreas y esferas públicas, la desregulación -de la producción, mercados y fuerza de trabajo- e imposición del libre mercado con un rol protagónico de organismos internacionales (Claramunt, 2019). La presencia de estos últimos, representantes del gran capital en alianza con economías centrales, se torna relevante en países dependientes, especialmente los latinoamericanos.

Asimismo, durante los 90’ la tercerización de servicios públicos y la participación activa de la sociedad civil²² en su provisión, se erige en carta fundamental para la lapidación del contenido social del Estado y la precarización del trabajo público-estatal. Avanza un proceso que diezma al funcionariado y los servicios, afectando a la población usuaria y alimentando una imagen de ineficiencia que termina por reforzar las críticas y el impulso al recorte²³.

²⁰ Por promover la ciudadanía “pasiva” y la ineficiencia económica, también por su incompatibilidad con las exigencias de la libertad negativa y meritocracia (Kymlicka y Norman, 2002).

²¹ Ronald Reagan y Margaret Thatcher, encabezan gobiernos de carácter conservador en dos de las principales potencias occidentales: EE. UU y Reino Unido. El primero durante el período 1981-1989, la segunda entre 1979 y 1990. También destaca en el concierto internacional, el viraje derechista en Alemania bajo el gobierno de Helmut Kohl (1982-1998) y en Italia con Giulio Andreotti (1987-1992).

²² Acompañada de una visión a-clasista, que presenta a la desregulación y achicamiento del Estado como “modernización”. Para Netto (1996) esto conlleva dos grandes consecuencias: 1) la transferencia hacia la sociedad civil de responsabilidades antes asumidas por el Estado, 2) minimización/desestimación de las luchas democráticas dirigidas hacia las instituciones estatales -despolitización-.

²³ “La tercerización de los servicios públicos (...) acarrea un proceso de generalización de la precarización del trabajo, rompiendo con dualidades entre lo público y lo privado, lo que se visualiza en: a) disminución del número de funcionarios públicos y su sustitución creciente por funcionarios tercerizados o no integrados a la planta estable; b) subordinación de quienes cumplen con tareas

El Estado cede a presiones del gran capital financiero y especulativo, al tiempo que las políticas públicas y en especial, las sociales, sufren fuerte contracción y/o debilitamiento, atendiendo la agravada “cuestión social” desde una perspectiva que diluye el compromiso colectivo, apela a la responsabilización y activación individual -o redes de proximidad- para la satisfacción de necesidades (Merklen, 2013).

La gestión de las políticas y servicios sociales adopta nuevas modalidades que se confrontan con el modelo anterior (universalista, centralizado, estatal) y así aparecen y se afirman criterios orientadores tales como: la focalización, la privatización, la descentralización y la participación de la sociedad civil en la ejecución de programas y servicios sociales. (Claramunt, 2019 p.53)

Tales tendencias, configuran un panorama en extremo complejo para la fuerza de trabajo empleada, y especialmente para aquella excedentaria, no funcional a la lógica de valorización del capital -sin valor para la producción y el consumo-. La gestión de la población excedentaria a través del redimensionamiento del Estado ocurre fundamentalmente por dos vías: las políticas de combate a la pobreza absoluta, el “nuevo asistencialismo” -que no interviene sobre las orientaciones macroeconómicas, la concentración del poder económico y político- y el control coercitivo de las “clases peligrosas” -criminalización de la pobreza- mediante la sustitución del “Estado Social” por el “Estado Penal” (Netto, 2012). “A articulação orgânica de repressão as “classes perigosas” e assistencialização minimalista das políticas sociais ao enfrentamento da “questão social” constitui uma das faces contemporâneas mais evidentes da barbárie atual” (Netto, 2012 p. 429).

El conjunto de mutaciones descritas -entre otras- llevan a que Netto (2016) afirme: “a diferencia del capitalismo que Marx ha analizado (...), el capitalismo contemporáneo ha agotado sus posibilidades civilizatorias” (p.23). Osorio (2019) realiza una observación similar destacando la impronta regresiva que el capitalismo asume especialmente en países dependientes, con prevalencia de sus componentes

propias del servicio público a entidades de carácter privado y generalmente sometidos a peores condiciones de trabajo; y c) creciente número de trabajadores tercerizados con contratos precarios, a tiempo determinado, por proyectos y sin vínculo laboral permanente” (Claramunt, 2019 pp.56-57).

“bárbaros”, altos niveles de conflictividad social y el férreo ejercicio de la autoridad por parte de los Estados.

El capitalismo post 70' asigna un mayor poder coordinador al capital financiero - en comparación con el fordismo-keynesianismo- pero al mismo tiempo exige/necesita de la intervención estatal, producto del clima de inestabilidad e incertidumbre aparejado por la transición al nuevo régimen y su dinámica. El Estado se halla entonces en una posición problemática:

Se apela a él para regular las actividades del capital de las corporaciones en función del interés nacional, al mismo tiempo que se lo obliga, también en nombre del interés nacional, a crear “un clima acogedor para los negocios” a fin de atraer a los capitales transnacionales y financieros globales, y evitar (...) las fugas de capitales hacia zonas más lucrativas. (Harvey, 1993 p.195)

Su intervención lejos de desaparecer, se modifica en apariencia conservando su “esencia” o “naturaleza de clase”, lo que se evidencia en el control de la fuerza de trabajo, en la intervención para corregir y salvaguardar la dinámica de acumulación de los capitales transnacionales. Al respecto Osorio (2019) señala cómo buena parte de los lucros que se generan en los principales circuitos financieros globales y las grandes corporaciones multinacionales son apropiados por algunos pocos países - EE. UU, Japón y países de la Unión Europea-. Ante la amenaza del clima óptimo de negocios e inversiones, el péndulo estatal tiende a garantizar el correcto funcionamiento de los mercados y privilegiar la integridad del sistema financiero por sobre los derechos colectivos, el bienestar de las grandes mayorías y los bienes de uso común.

Harvey (2007) habla explícitamente del advenimiento del Estado neoliberal, que asume formas e intensidades diferentes según coordinadas espacio-temporales, construcción no exenta de tensiones, incongruencias y hasta contradicciones entre su concepción teórica y concreción práctica.

La ideología neoliberal, sustentando la necesidad de “disminuir” el estado, justifica el ataque que el gran capital viene moviendo contra las dimensiones democráticas de la intervención del estado en la economía. Sin embargo, los representantes del monopolio saben que la economía capitalista no puede

funcionar sin la intervención estatal; por eso mismo el gran capital continúa demandando esa intervención. (Netto y Braz, 2012 p.239)

Lo anterior implica también reconocer tensiones y conflictos entre el Estado-nación y el capital transnacional; ejemplo son los esfuerzos de coordinación internacional por parte de las grandes potencias -creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y/o el Banco Mundial (BM)- a fin de recuperar y conservar el poder económico global. Al respecto, resulta poderosa la hipótesis de Osorio (2019):

a atual etapa da mundialização expressa a neo-oligarquização dos Estados, em que frações, sectores e pequenos grupos sociais, ligados aos bancos e às grandes corporações industriais e de serviço assumiram o poder político para organizar o sistema mundial de acordo com a seus interesses. (p.196)

Por tanto, es necesario matizar la afirmación de que capital financiero internacional, conglomerados multinacionales y organismos financieros internacionales no responden o atentan contra -determinados- intereses nacionales. El mundo capitalista está lejos de ser homogéneo y existen grandes diferencias entre los Estados que participan de las dinámicas descritas, por ello recuperar la distinción centro-periferia, hasta ahora implícita, resulta fundamental y esclarecedora:

estamos (...) diante de uma questão relacional, não apenas de posição geográfica (Norte-Sul) ou de maior ou menor avanço (Primeiro Mundo-Terceiro Mundo), mas sim de destinos, porém diferenciados, revelando um sistema -capitalista- que se espalha tornando os espaços territoriais heterogêneos e gerando todo tipo de desigualdades. (Osorio, 2019 p.183)

Tal distinción permite iluminar cuestiones de otro modo ocultas, entre ellas, el problema de la división y el ejercicio desigual de la soberanía en el sistema capitalista mundial. Así, para el caso específico de Latinoamérica, Osorio (2019) apunta que los Estados han adolecido históricamente de soberanías restringidas o “subsoberanía”, hecho que asume nuevas formas en el actual contexto de mundialización del capital acentuando las distancias con los países centrales. Unido a lo anterior, es posible identificar una subordinación -no exenta de conflictos- de los proyectos y las clases dominantes latinoamericanas a los proyectos y clases dominantes de las naciones centrales, que restringe los grados de autonomía, aunque no el ejercicio del poder político. “Estado forte e Estado-nação fraco são duas caras de um Estado que necessita de um poder político férreo e soberanias

restringidas na organização política da periferia” (Osorio, 2019 p. 192). Tales características llevan a la ausencia -o al menos desestimación- de proyectos nacionales propios.

En esta misma línea, retomando el trabajo de Olesker (2003), el proceso de mundialización económica actual promueve y profundiza relaciones de dominación-dependencia que condicionan los modos de acumulación de capital en los países dependientes.

hablamos de la fase de la globalización liberal que ha supuesto un nuevo incremento de la desigualdad, de las transferencias de riquezas, de la concentración y centralización y ha condicionado un nuevo modelo de acumulación dependiente, el de la apertura y liberalización. (Olesker, 2003 p.51)

En tal sentido, se asiste a cambios en las políticas de relacionamiento internacionales y de la intervención estatal tendiente a la promoción del libre comercio en detrimento del proteccionismo, la promoción de la inversión extranjera, una acción estatal subsidiaria o a lo sumo reguladora garante del funcionamiento competitivo de los mercados. En consecuencia, la fase actual de desarrollo capitalista implica una profundización del desarrollo “desigual y combinado”. Para Olesker (2003) tales procesos se vehiculizan en los países dependientes -y específicamente los latinoamericanos- por medio de las llamadas reformas estructurales que desarrollan y combinan grandes cambios -reforma del sector externo, laboral y del sector público-.

En suma, las clases dominantes, que dirigen el proceso de mundialización del capital no buscan estrictamente un debilitamiento del Estado, aunque los procesos difieran según se trate de países centrales o periféricos. En Latinoamérica, la consecución de las reformas estructurales, entre ellas la del sector portuario, dan cuenta de la alianza entre el capital -transnacional y local- y la estructura de su comando político nacional -el Estado-. Aspecto que se aborda en los siguientes apartados.

2.4 Apuntes sobre Neoliberalismo

Hacia el último tercio de S. XX el neoliberalismo se impone aceleradamente como doctrina y práctica político-económica en oposición al keynesianismo prevaleciente -aunque en franco deterioro- en países capitalistas centrales y gran parte del mundo occidental. Si bien las ideas de inspiración neoliberal existieron de forma latente durante el período de posguerra, su influencia política y académica resultó escasa hasta la década del 70' cuando una conjunción de factores le catapultó al primer plano del escenario mundial. Entre ellos destacan: la crisis estructural del capital - en sus múltiples dimensiones- el mayor reconocimiento y adhesión al pensamiento de F. Hayek y M. Friedman, la creciente influencia del liberalismo y la teoría económica neoclásica en la academia, el ascenso de gobiernos conservadores de derecha en Gran Bretaña -Thatcher- y EE. UU -Reagan-. Para el último caso, ya la administración previa -Carter- había iniciado el camino hacia la desregulación, el monetarismo y la reforma estructural bajo el comando de Paul Volcker, presidente de la Reserva Federal. Como se adelantó, desregulación, privatización, flexibilización y reducción del rol social y previsor del Estado -no así de su papel regulador y garante del marco institucional para el desarrollo del mercado y la propiedad privada- son rasgos característicos.

De acuerdo con Harvey (2007) el proyecto neoliberal sintetiza la pretensión de quitar al capital los estreñimientos sociales y políticos característicos del "liberalismo embridado", como vía de escape y solución a la crisis de acumulación que inicia a fines de los 60'. "(...) el proceso de reestructuración productiva del capital [es] la base material del proyecto ideo-político neoliberal, la estructura sobre la cual se erige el ideario y la pragmática neoliberal" (Antunes, 2000 p.14). Se trata, en suma, de un proyecto que pretende un alcance global e involucra a la sociedad en su totalidad.

comprende una concepción del hombre (considerado atomísticamente como posesivo, competitivo y calculador), una concepción de sociedad (tomada como un agregado accidental y como medio del individuo para realizar sus propósitos privados), fundada en la idea de la natural y necesaria

desigualdad entre los hombres y una noción rastrera de libertad (vista en función de la libertad de mercado). (Netto y Braz, 2012 p.238)

A partir de los años 70' Harvey (2007) identifica un proceso de “neoliberalización” que opera a escala planetaria como parte fundamental de un proyecto de clase, que aspira -y de hecho logra en poco tiempo- restaurar el poder de las élites económicas mundiales, ahora ligadas a los procesos de financierización.

La neoliberalización puede ser interpretada bien como un proyecto utópico con la finalidad de realizar un diseño teórico para la reorganización del capitalismo internacional, o bien como un proyecto político para reestablecer las condiciones para la acumulación de capital y restaurar el poder de las élites económicas (...) en la práctica el segundo de estos objetivos ha sido dominante. (Hervey, 2007 pp.25-26)

Los valores de la dignidad y libertad individual -apología al individualismo- son exaltados, al tiempo que se presentan bajo la amenaza de experiencias totalitarias -fascismo y comunismo- de intervencionismo y regulación estatal. El neoliberalismo se autoproclama defensor y garante de “las libertades”, penetra en el sentido común y forja una subjetividad afín, haciendo uso de los medios de comunicación, la academia, la cooptación de partidos políticos y finalmente, la conquista del aparato del Estado. Así, la construcción de la hegemonía en términos gramscianos, fue la empresa asumida con éxito por la clase dominante -con enclave fundamentalmente en los países centrales- durante la década del 80'.

El neoliberalismo pasó a dictar el ideario y el programa a ser implementados por los países capitalistas, inicialmente en el centro y después en los países subordinados, contemplando la reestructuración productiva, la privatización acelerada, el estrangulamiento del Estado, la implantación de políticas fiscales y monetarias sintonizadas con los organismos mundiales de hegemonía del capital como el Fondo Monetario Internacional. (Antunes, 2000 pp.16-17)

El proceso de neoliberalización a su vez, estará signado por un desarrollo desigual entre países y regiones, siendo EE. UU y Gran Bretaña los principales centros de irradiación por medio de la presión financiera y/o mecanismos de coacción -incluyendo la violencia-. Harvey (2007) identifica especialmente en el

imperialismo estadounidense²⁴ una pieza clave de este proceso, motivado por el afán/necesidad de asegurar la rentabilidad de sus fondos excedentes.

Los bancos de inversión de Nueva York siempre habían mantenido un elevado nivel de actividad en el plano internacional, pero después de 1973 esta actividad se intensificó notablemente, aunque ahora estaba mucho más centrada en el préstamo de capital a gobiernos extranjeros. Esto precisaba la liberalización del crédito internacional y de los mercados financieros, y el gobierno estadounidense comenzó a promover y apoyar activamente esta estrategia a escala global durante la década de 1970. (Harvey, 2007 p.35)

Los países periféricos se convierten en “blanco principal” de la estrategia imperialista, viéndose obligados a solicitar y aceptar créditos bajo condiciones poco ventajosas que provocan endeudamientos crónicos y la sangría de sus riquezas. Paralelamente, organismos como el FMI y el BM asumen un rol protagónico en la escena internacional, en tanto abanderados y promotores del “fundamentalismo de mercado”.

A cambio de la reprogramación de la deuda, a los países endeudados se les exigía implementar reformas institucionales, como recortar el gasto social, crear legislaciones más flexibles del mercado de trabajo y optar por la privatización. (...) los “ajustes estructurales”. (Harvey, 2007 p.36)

El proceso de financierización y la movilidad geográfica del capital, la imposición de programas de ajuste y la difusión de la ortodoxia monetarista y neoliberal, serán los elementos que coadyuven a la imposición del nuevo paradigma en los albores del S. XXI.

²⁴ Modalidad que prescinde de la tradicional colonización, acude a la desestabilización institucional y la promoción de gobiernos locales defensores de sus intereses. Se desarrolla especialmente tras el proceso de descolonización de la segunda mitad del S. XX.

Capítulo III. América Latina laboratorio de reformas

3.1 Neoliberalismo en América Latina y el Cono Sur

Desde su histórica inserción periférica y como parte del sistema-mundo²⁵, en América Latina las nuevas necesidades de acumulación y valorización del capital se procesan bajo el rol protagónico del Estado, en el marco de recomendaciones de organismos internacionales²⁶. Esta dinámica condiciona y exige la implantación de un modelo económico aperturista y liberal, siendo características las políticas de ajuste estructural y reducción del Estado -convertido en verdugo de la libertad de mercado-. Destaca la transferencia de riquezas públicas hacia el gran capital, la flexibilización y retroceso en materia de derechos -sociales y laborales muy especialmente- el crecimiento de la desigualdad, la pobreza y la exclusión, naturalizadas como consecuencias de la subordinación de lo social a lo económico.

Tras la llamada “década perdida” -terminología acuñada por la CEPAL para designar los años 80’ de crisis de la deuda- inicia en América Latina la “década de la reforma estructural” (Moreira, 2001), que encuentra antecedentes tempranos y autoritarios en el Cono Sur de los años 70’, siendo Chile caso paradigmático. De acuerdo con Harvey (2007) tras el golpe de Pinochet (1973), fue el primer experimento de formación de un Estado Neoliberal con participación estelar de los “Chicago Boys” y el FMI -además de las compañías de inteligencia estadounidense y el respaldo de las élites económicas domésticas-.

Según varios autores (Acosta 2018, Olesker 2001, Rebellato 2000) las dictaduras de seguridad nacional -en el Cono Sur- acompañan y particularizan los cambios

²⁵ La acumulación originaria que Marx describe en El Capital, se nutre de la conquista y expoliación de tierras americanas -y otras latitudes- operadas a partir del S XV. El “descubrimiento” y conquista del Nuevo Mundo es fundamental y funcional al desarrollo del modo de producción capitalista (Mallardi, 2019). Desde esta perspectiva, el capitalismo no se exporta del centro a la periferia, ésta última, desde su inserción particular es esencial para su constitución a nivel planetario.

²⁶ FMI, BM, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros que adquieren fuerte impronta en la última década del S. XX.

operados a escala planetaria en respuesta a la crisis estructural del capital. Vehiculizan la transición a un modo de regulación socio-político acorde con las nuevas necesidades del modo de producción -y los intereses a él asociados- puerta de entrada de la propuesta neoliberal. La irrupción de los nuevos autoritarismos (Acosta, 2018) resultan condición de posibilidad y trascendentalidad para el totalitarismo de mercado que se desarrolla a sus anchas con las “nuevas democracias” nacidas de las transiciones de los 80’, marco en que acontecen los procesos objeto de la presente investigación.

Con particularidades en cada caso, Uruguay y Argentina no escapan a las transformaciones aparejadas por la reestructuración capitalista del último tercio de S. XX y sus vastas irradiaciones, tamizadas por el contexto latinoamericano.

Previo al proceso de reestructura y ajuste, ambos países atravesaron un período virtuoso caracterizado por el crecimiento económico y la redistribución del ingreso, producto de una coyuntura internacional favorable y la aplicación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) al abrigo del desarrollismo. También experimentaron mejoras en los indicadores de bienestar gracias a un Estado robusto, interventor de la economía, árbitro en la relación capital/trabajo y garante de las condiciones de acumulación. Este absorbió y respondió -en buena medida- las demandas de una pujante clase trabajadora, que en virtud de una particular correlación de fuerzas logró participar de los beneficios de la coyuntura.

A nivel político, la democracia gozaba de una aparente sanidad que se traducía en legitimidad, apuntalada por los avances materiales y la ampliación de derechos civiles, políticos y sociales -de acuerdo a la tipología marshalliana (1949)- aunque ello no significó *strictu sensu* la concreción de una sociedad igualitaria.

No obstante, los años siguientes pondrán de manifiesto que la democracia no era una realidad consolidada. La crisis del capital que se expresa en el agotamiento del modelo ISI habría de generar fuertes conmociones sobre la estructura del Estado y las protecciones a él asociadas, provocando el quiebre del pacto social y el deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías, por medio de una redistribución

regresiva del ingreso, fuertes procesos inflacionarios y pérdida de fuentes de trabajo (Olesker, 2001, 2003 y 2009).

A nivel superestructural la democracia, ahora entendida como “formal y burguesa” se transforma en objeto de críticas, avanza simultáneamente una devaluación del concepto de ciudadano, mientras la crisis multidimensional -económica, política, social- motiva la agitación y movilización popular. Tales procesos se inscriben en el contexto internacional de la Guerra Fría y el triunfo de la Revolución Cubana (1959) que inspira diversos intentos de insurrección en el continente. Como respuesta, la doctrina de la contrainsurgencia especialmente pregonada por EE. UU es adoptada en la mayoría de los Estados latinoamericanos confiriendo a las Fuerzas Armadas (FF.AA) un rol preponderante -de forma explícita a través de dictaduras de seguridad nacional y/o de modo no tan evidente en países que logran conservar gobiernos civiles durante el período-.

Não é difícil estabelecer a complementariedade dessa nova doutrina com as necessidades do capital dinâmico, estreitamente associado ao estrangeiro, que tratava de romper as alianças políticas com amplos setores populares e de disciplinar o campo popular para a reprodução de capital e para a marcha e/ou reconversão dos novos projetos do capital. (Osorio, 2019 p.217)

El Estado desarrolla una intervención que adquiere nuevos ribetes, tendiendo a “una estrategia de pasivización de las conquistas sociales adquiridas y de las posibilidades concretas de un aumento de las demandas y movilizaciones sociales” (Lema, 2003 p.187). La limitación de las libertades políticas, sindicales y sociales allana el camino a la supresión inminente, “justa y necesaria” del régimen democrático -debilitado y amenazado interna y externamente- operándose una reacción conservadora que aspira -y de hecho logra- conservar y profundizar el orden hegemónico.

La defensa del statu quo capitalista periférico y dependiente desde sus beneficiarios locales, se legitimaba como defensa de la democracia que la revolución amenazante prometía sustituir para realizar la igualdad socio-económica que, la democracia en nombre de la libertad ya no se proponía realizar. (Acosta, 2018 p.154)

Osorio (2019) destaca que las dictaduras del período se diferencian de otras previas -y en apariencia similares- al menos en tres aspectos: son las FF. AA como institución quienes llevan adelante los golpes, adhieren a una doctrina militar específica -contrainsurgencia, guerra contra la amenaza comunista- y existe un alto grado de coordinación entre los diferentes procesos regionales en materia de inteligencia y represión -el Plan Cóndor es ejemplo de ello-.

El advenimiento de los Estados de contrainsurgencia es condición necesaria para el establecimiento de un nuevo padrón de acumulación de base exportadora, la apertura a dinámicas de mercado y políticas neoliberales que se extienden hasta el presente. Todo ello, “reproduzisse a dinâmica das economías dependentes em toda sua ferocidade com uma estrutura produtiva orientada a ignorar as necessidades do grosso da população, a nao integrá-la ou integrá-la apenas marginalmente ao mercado e a redobrar os mecanismos de superexploração” (Osorio, 2019 p.219).

Para Acosta (2018), los “nuevos autoritarismos” más allá de su coincidencia temporal -década del 60/70 del S. XX- comparten el sentido fundacional o refundacional del orden amenazado, basando su legitimidad en la defensa y respeto a las instituciones democráticas -específicamente su “espíritu”, anclado en las relaciones de producción capitalistas- que, suspendidas excepcionalmente aspiran a restaurarse con un carácter totalitario. Así entendidos, los “nuevos autoritarismos” dan paso a las “nuevas democracias” o “democracias de seguridad mercantil” que privilegian la totalización del mercado como forma de socialización. Democracia que tiene como fundamento omnipresente a la dictadura sobre la que se constituye, y que se vacía de su componente sustantivo -democracia “sin apellido”- pasando a significar no-dictadura, siempre pasible de actualizarse ante la transgresión de ciertos límites: amenaza de la propiedad privada y el contrato, principios esenciales de la civilización del capital.

la idea de democracia y la democracia misma tienden a consolidarse como un orden institucional que reproduce y legitima las relaciones de poder y los valores de la civilización del capital en el proceso de esa profundización y expansión de la modernidad en curso que se llama globalización. (Acosta 2018, p.167)

En este sentido resulta interesante destacar que el advenimiento de los gobiernos de facto no alteró la hegemonía de los grupos dominantes en el poder, que en apariencia “anulados” del escenario político siguen valiéndose del aparato estatal para satisfacer sus intereses.

La clase dominante permanece dueña del juego: es decir, puede impulsar el establecimiento de un régimen democrático-parlamentario o puede pasar por encima de su Constitución y sus leyes y suprimir el parlamento y el juego democrático entregando el manejo del aparato de estado a un gobierno dictatorial, si así lo requieren sus intereses de clase fundamentales. (Harnecker, 2013 p.139)

Las “transiciones democráticas” serán acompañadas de una fuerte impronta neoliberal, una serie de ajustes políticos y económicos comandados por el gran capital -extranjero en alianza con el capital local- que encuentran en el Estado un instrumento privilegiado de ejecución. Ello sanciona la “derrota del mundo del trabajo” y consolida cambios sustanciales en la correlación de fuerzas sociales, con impactos a mediano y largo plazo.

Na América Latina, a derrota do mundo do trabalho, implicou a emergência de um novo padrão de reprodução do capital- o padrão de especialização produtiva-, com políticas econômicas neoliberais, que estimularam a venda de empresas públicas ao capital privado nacional e estrangeiro, a retirada de direitos vinculados à seguridade social, fortes perdas salariais e o aumento do desemprego, além de reformas trabalhistas que enfraqueceram os sindicatos, de aumento das jornadas de trabalho e da deterioração geral das condições de trabalho. (Osorio, 2019 p.224)

A continuación, se ahonda en algunos aspectos sobresalientes de las transiciones democráticas del Cono Sur que enmarcan los procesos de reforma de Estado en general y del sector portuario en particular.

3.2 Los años de la Reforma Estructural

En América Latina las décadas del 80’ y 90’ implican un conjunto de reformas socioeconómicas de estabilización y ajuste estructural impulsadas por organismos internacionales -ante todo FMI y BM- con fuerte orientación de mercado y cuya expresión más acabada es el Consenso de Washington.

Los principales puntos del modelo económico neoliberal impuesto se resumen en: 1) disciplina fiscal, 2) reorientación del gasto público, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tasa de cambio unificada y competitiva, 6) liberalización comercial, 7) eliminación de barreras a la inversión extranjera, 8) privatización de empresas públicas, 9) promoción de la competencia, y 10) protección de derechos de propiedad. (Medellín Torres, 2002 como se citó en Pérez y Delgado, 2008 p.182)

Tales medidas aparecen como respuesta a la crisis del modo de acumulación, del Estado -a nivel superestructural- y “la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial” (Tironi y Lagos, 1991 como se citó en Grassi et al., 1994 p.24). Como se mencionó, tales procesos aparecen también ligados al problema de la deuda externa, que específicamente hacia la década del 80’ adquiere dimensiones inéditas y consecuencias nefastas en el plano social.

Varios autores (Grassi et al., 1994, Olesker 2003, entre otros) identifican al endeudamiento como mecanismo de sujeción y vulneración de los países latinoamericanos. También como fórmula de los países centrales para controlar su situación económica interna “aumentando su déficit fiscal, asegurando su financiamiento por el aumento periódico de las tasas de interés, que tiene como consecuencia directa, el crecimiento de la deuda para el resto de los países endeudados” (Grassi et al., 1994 p.26). Destaca en este sentido, el análisis de Olesker (2003) respecto a las transferencias netas de recursos que realiza América Latina hacia otras latitudes “más allá del aporte de financiamiento externo y de IED, por medio de los pagos de intereses y de utilidades enviamos más recursos nosotros al mundo desarrollado que su aporte de capital” (Olesker, 2003 p.63). Hecho que es garantizado por la dependencia de la modalidad de acumulación liberal-aperturista respecto de las exportaciones y la Inversión Extranjera, en un perverso y perfecto círculo vicioso.

La deuda externa acosó nuestros países y férreamente se cumplió con ella, a costa del hambre, la miseria, la desocupación y el deterioro total de la educación. Fueron democracias controladas por los ejércitos de seguridad nacional. Pero, a la vez, las democracias controladas se autocontrolaron. Leyes de amnistía, de olvido y perdón, permitieron que la impunidad fuera

absuelta y pudieran perdurar los mecanismos que las generaron. La deuda política y social con los pobres de nuestro continente es impagable. La deuda externa se convirtió en una deuda eterna. (Rebellato, 2000 p.73)

La cuestión de la deuda trasciende el componente meramente económico y se inscribe en una estrategia de dominación y perpetuación de la dependencia político-económica de los países latinoamericanos, en el marco de una economía mundial hegemonizada -hacia los años 90'- por EE. UU. Esto es particularmente evidente si se repara que, aunque la tendencia al ajuste se registra a escala global (Tironi y Lagos, 1991 como se citó en Grassi et al., 1994), existe una diferencia de magnitud entre los países centrales y periféricos, puesto que los primeros logran trasladar buena parte de la crisis a los segundos y mantienen fuertes políticas proteccionistas para sus economías. Esto aparece como reverso de las exigencias de apertura de mercados impuestas a los países dependientes.

La liberalización comercial y financiera fue el primer componente en ser ampliamente adoptado: once países en América Latina estaban altamente liberalizados en 1990 (...). El período posterior a 1990 registró una muy significativa apertura al capital externo. Las privatizaciones y la reforma tributaria, fueron procesos más lentos y tardíos. (Moreira, 2001 p.168)

Se privilegia una política económica que asigna al mercado un papel central en la formación, organización y evolución de las relaciones sociales, como garante de la libertad e igualdad. Política y economía, Estado y mercado, son vistos como esferas separadas e independientes, aunque esto no sea más que una “fábula” de carácter histórico, teórico y filosófico (Salana y Valier, 1996).

Si bien la llamada “primera generación de reformas” -implementadas en la década del 80'- de fuerte carácter tecnocrático, tuvo como resultado una reducción de la inflación y cierto crecimiento para la región -crisis de los mercados emergentes mediante- como contracara y producto de una redistribución regresiva genera negativas consecuencias sociales: incremento de la pobreza y concentración del ingreso, desempleo y precarización del trabajo, incremento de la desigualdad y pérdida de salario real. Se vislumbra desde entonces una correlación imperfecta entre variables macroeconómicas y de bienestar.

A mão invisível que regeria o mercado foi uma parte central do discurso ideológico (apoiado em paradigmas neoclássicos) empregado pelos dominantes para justificar a sujeição sobre outros interesses de classe e para ocultar novas modalidades de ingerência estatal em seu benefício. O suposto abandono da política (ou da politicagem) para abrir passagem para a racionalidade da economia -defendida pela tecnocracia- era na verdade uma nova forma de fazer política, mas agora dirigida para dar conta de outros interesses sociais. (Osorio, 2019 p.222)

Pese a los resultados arrojados, mediante el uso -y abuso- de un lenguaje aséptico los organismos promotores mantuvieron sus orientaciones y ocultaron el sacrificio humano que las reformas implicaron, a lo sumo calificado y asumido como “costo social”. Al menos hasta mediados de los 80’ tanto el FMI como el BM mantuvieron una total indiferencia hacia este aspecto, reduciendo la política a un status servil de los fines y objetivos económicos.

Los costos sociales, como muestra la evolución de la pobreza y la desigualdad en el período, fueron muy altos. Sin embargo, las élites domésticas “compraron” el paradigma neoclásico, en parte porque estaban obligadas a ello, en parte por la legitimidad que comenzaron a tener estos modelos. (Moreira, 2001 p.173)

Como correlato, América Latina y en especial el Cono Sur, implementan la “teoría del goteo” o “efecto derrame”²⁷ de fuerte apuesta al crecimiento y atención marginal al componente social, que avanza rápidamente con la recuperación democrática ante la menguada capacidad de resistencia y organización de la sociedad civil, fuertemente erosionada por el período de facto.

A lo largo de toda la década, las instituciones financieras internacionales (IFI) participaron activamente con su asesoramiento y sus condicionamientos en materia de política económica, pero, en consonancia con la filosofía prevaleciente, en los primeros cinco a siete años casi no se prestó atención al problema particular de los pobres, en tanto que muchas de las políticas propuestas (aunque de algún modo eran, probablemente necesarias) gravitaron en forma adversa sobre ellos. (Steward, 1992 como se citó en Grassi et al., 1994 p.33)

No obstante, el deterioro del bienestar de las grandes mayorías pronto revistió un riesgo para la sustentabilidad -y legitimación- política del proceso, lo que motivará

²⁷ Esta sostiene que un aumento importante de la riqueza material en algunos sectores de la sociedad -por lo general ya ricos- redundaría a la postre en un beneficio global -de toda la población-.

una “segunda generación de reformas” -fines de los 80’-inicios de los 90’-. Estas incluyen el campo de la salud, la educación y la seguridad social, así como la modernización del sector público (Moreira, 2001), muestran un marcado carácter institucional y buscan fortalecer el papel regulador del Estado como garante de la estabilidad política. “(...) en la segunda mitad de la década hubo un cambio significativo en la actitud de las IFI y el bienestar de los pobres durante el ajuste pasó a ser objeto explícito de preocupación” (Steward, 1992 como se citó en Grassi et al., 1994 p.33).

Se abre paso a las políticas compensatorias del ajuste, barniz social que acepta y justifica la pobreza y la desigualdad -incluso admite el incremento temporario de ambas- siendo necesarias en el “mientras tanto” políticas sociales de atención a los sectores más desfavorecidos. El incentivo al crecimiento económico y la inversión en capital humano serán otros componentes de las recetas que pretenden aplicarse. En los hechos se reconocían los límites del liberalismo económico ortodoxo, que alimentaron el temor a la politización de la exclusión social agravada por las reformas. De acuerdo con Salana y Valier (1996) las nuevas recomendaciones impuestas por los organismos promotores tienen base en una mezcla ecléctica de doctrinas liberales, que discurren entre el liberalismo radical de Hayek y el liberalismo social de Rawls.

No obstante, es necesario advertir que los resultados e impactos sociales de las reformas -de primera y segunda generación- difieren en los distintos países latinoamericanos, siendo las variables políticas determinantes en este sentido: la capacidad de mediación del sistema de partidos, el rol de las élites políticas y el rol de los actores sociales (Moreira, 2001). Estas hacen a la definición de la agenda, procesamiento político y mecanismos de institucionalización de las reformas.

Pese a reconocerse la necesidad de políticas correctivas, estas tendrán un carácter focalizado -no universal- bajo el supuesto de que la “equidad” solo podría lograrse mediante una asistencia eficiente, la definición de poblaciones objetivo, la descentralización y flexibilidad, garantizando un correcto manejo del gasto social (Grassi et al., 1994).

La forma específica en que el Estado ha luchado contra la pobreza desde fines de los 80' en la mayoría de los países subdesarrollados, con los consejos y el apoyo del Banco Mundial (...); tuvieron resultados políticos importantes, también tuvieron pobres resultados sociales y, peor aún, consolidaron e incluso agravaron las desigualdades sociales. (Salana y Valier, 1996 p.152)

Así, Estado y capital, conservan un vínculo orgánico que se torna evidente en los procesos reformistas de fines de S. XX en América Latina y particularmente en el Cono Sur. Los gobiernos democráticamente electos allanan el camino al totalitarismo mercantil, aunque el proceso no esté exento de tensiones y evidencien la relación problemática e insalvable entre liberalismo económico y democracia política.

no debería asombrar, pues, que los modelos neoliberales, muestren una mentalidad arrogante frente a la democracia, y en especial, frente a la democracia representativa. Esta se convierte en un verdadero obstáculo para el desarrollo de la revolución y del nuevo mundo del mercado. (Rebellato, 2000 p.55)

La amenaza a la democracia es constante y se evidencia ante el intento de trascender los límites impuestos por el régimen de acumulación y regulación, allí el utopismo neoliberal deja al descubierto su costado más violento, autoritario y censor, “las buenas libertades desaparecen, las malas toman el poder” (Harvey, 2007, p.44). No obstante, también afloran expresiones de resistencia ante las dinámicas que se imponen con violencia, acciones instituyentes que interpelan y disputan el sentido de la democracia en términos de no-dictadura, estrictamente procedimentalista. Cuestionamientos a una democracia liberal que se revela profundamente antidemocrática, formal y abstracta, que antepone los derechos de la vida ante el reduccionismo y utilitarismo de los derechos contractuales.

Las luchas del sujeto sindical en relación a los procesos de reforma general y portuaria en Uruguay y la región dan cuenta de ello, más allá de los resultados obtenidos y las consecuencias que arrastran para el tiempo presente.

3.3 Los años 90' en Argentina: Reforma de Estado y privatización

Tras finalizar la dictadura militar (1983) que hereda a los gobiernos democráticos una considerable deuda externa y condiciones propicias para una emergencia económica y social, Argentina liberaliza su economía -se abre al comercio y flujo de capitales externos, flexibiliza los mercados laborales, aplica políticas antinflacionarias que buscan atraer la inversión extranjera, recorta y focaliza el gasto social- e inicia una reforma de Estado que incluye un voraz proceso de privatización de bienes y servicios públicos, entre ellos, el sector portuario.

En palabras de Morresi (2008) buena parte del triunfo neoliberal en Argentina radica en la idea de “crisis”, que se juzga permanente o estructural y cuya solución parece requerir medidas drásticas, urgentes y rápidas. El autor identifica un vínculo íntimo entre crisis y neoliberalismo que se retroalimenta y erosiona, conforme avanza la década, la trama política, económica, social e institucional del Estado.

De acuerdo con Oszlak (2000), Argentina quizá sea el país de la región que ostenta las transformaciones más radicales en lo que respecta a configuración, tamaño, dominio funcional y papel del Estado, sin que ello implique necesariamente su reducción y/o ausencia.

Durante la década del 90, el estado nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización). (Oszlak, 2000 p.17)

El autor realiza un análisis detallado de esta metamorfosis, al tiempo que demuestra la dificultad para la operacionalización de las orientaciones que dieron vida al proceso²⁸ y sus limitantes. En esta misma línea Morresi (2008) plantea que el Estado

²⁸ Al respecto el autor agrega “el estado debe ser pequeño pero fuerte, previsor pero proactivo, autónomo, pero delegador, ganador pero no gastador, orientado al cliente pero no clientelista, lista a la que cabría agregar que debe ser ético, transparente, estar desburocratizado, informado, profesionalizado y tecnológicamente *aggiornado*” (Oszlak, 1999b como se citó en Oszlak 2000 p.17).

fue reformado -en cuanto a sus tareas legítimas- concentrado -en el Poder Ejecutivo- y abstraído de la sociedad, pero estuvo lejos de “retirarse”²⁹. Cambios que se aprecian en su real magnitud solo en comparación con el escenario previo.

De acuerdo con Mallo y Serna (1992) el Estado argentino desarrolló desde 1930 un papel relevante en la economía que se consolida con la llegada del peronismo al poder (1945), momento en que extiende su rol social y protector, con fuerte impulso de las empresas estatales o empresas públicas (EP). No obstante, a fines de los 50’ se opera un deterioro de la economía en general y de las EP en particular, que se profundiza con los gobiernos militares (1976-1983) y prepara el terreno para la embestida neoliberal que reformula la correlación de fuerzas entre lo público y lo privado, robusteciendo a este último. En tal sentido: “[la] reforma del Estado que se lleva a cabo en Argentina tiene un perfil casi excluyente, apunta -sin lugar a dudas- a la privatización de las empresas públicas” (Mallo y Serna, 1992 p.10). Esta fue una línea prioritaria del gobierno del Dr. C.S Menem (1989-1999).

La transferencia de áreas estatales tuvo por fundamento el elevado déficit fiscal de las EP - producto de la mala administración, el desvío de recursos y la desvirtuación de sus tareas- su ineficiencia y decadente productividad, lo que fue acompañado de una crítica al rol interventor del Estado sobre la economía -en detrimento de su función social-. Se cede espacio a un proyecto cuyos ejes Mallo y Serna (1992) resumen en “reducción del peso del estado sobre la economía, desregulación y desmonopolización de la economía, reducción del déficit fiscal, disminución de los tributos, liberalización de la seguridad social, deslinde de la actividad productiva del estado hacia el sector privado” (p.10).

El derrotero de las EP de los años 90’ hunde sus raíces en el proceso privatizador que inicia en la década previa mediante la toma de decisiones centralizadas en el Poder Ejecutivo a través de decretos-ley, lo que conduce a que buena parte de la sociedad civil y el Congreso de la Nación permanezca al margen y sin posibilidades

²⁹ En palabras de Morresi (2008) “de hecho, en más de un sentido, creció: aumentó el gasto público, concentró facultades en el Poder Ejecutivo y actuó con discrecionalidad para dar y quitar excepciones a la desregulación” (p.92).

reales de incidencia (Mallo y Serna, 1992). Esto es consecuente con el planteo de Harvey (2007), respecto a que:

[los] neoliberales tienden (...) a favorecer formas de gobierno dirigidas por élites y por expertos. Existe una fuerte preferencia por el ejercicio del gobierno mediante decretos dictados por el poder ejecutivo y mediante decisiones judiciales en lugar de mediante la toma de decisiones de manera democrática y en sede parlamentaria. (pp.75-76)

Ya en 1987, bajo la administración del Dr. R. R Alfonsín (1983-1989) se firman tres decretos de desregulación y desmonopolización de servicios públicos: Teléfonos del Estado, Aerolíneas Argentinas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), ferrocarriles y puertos (Mallo y Serna, 1992); procesos que se ven obturados por la entonces oposición política. Posteriormente, durante el gobierno de Menem y en un contexto de crisis hiperinflacionaria, política y social que sirve de catalizador neoliberal, se crea el principal instrumento para la reforma de Estado: la ley de Emergencia n°23.696³⁰ de 1989. A través de ella:

[el] Parlamento autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a privatizar empresas por decreto; la ley incluye un anexo con una lista de empresas y organismos sujetos a privatización (total o parcial, mediante venta de activos o en régimen de concesión) y otros que debían ser transferidos a los estados provinciales o a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. (Domínguez Roca y Arias, 1997 p.2)

En resumidas cuentas, la ley habilita bajo diferentes modalidades la privatización de empresas propiedad total o parcial del Estado, dedicadas a la producción de bienes y servicios. Como consecuencia de su aplicación:

En poco más de tres años fue transferida al sector privado la casi totalidad de las empresas públicas productoras de bienes y prestadoras de servicios que, en su conjunto, generaban cerca del 8% del PIB total y alrededor del 20% de la inversión global en el país. (Azpiazu y Vispo, 1994 p.145)

Mallo y Serna (1992) señalan como otra medida clave en el proceso, la ampliación de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, que facilitó el traspaso al sector

³⁰ Argentina (1989). Ley n°23.696, Recuperado de <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23696.htm>

privado de las empresas incluidas en la ley anterior. La Reforma de Estado fue depositaria de grandes expectativas para la solución de los problemas del sector público, aunque pronto se constituyó en apéndice de la política económica general, donde la toma de decisiones fue centralizada por organismos sometidos a una fuerte incidencia del FMI y BM.

Así, las autoridades del Ministerio de Economía desplegaron una creciente injerencia en los planes de reforma, subordinándola a las necesidades fiscales de control del déficit público y además para cumplir con los compromisos contraídos con los organismos acreedores internacionales. (Mallo y Serna, 1992 p.14)

Si bien el discurso de ineficiencia general del Estado y de las EP tuvo asidero en la opinión pública, los sectores empresariales fueron los grandes abanderados de la privatización y liberalización, también sus principales beneficiarios, concentrando en un corto período de prosperidad -hasta la crisis de 2001- gran cantidad de riqueza, al tiempo que se extendía en la sociedad una creciente desigualdad. Al respecto señalan Azpiazu y Vispo (1994):

se ha fortalecido el poder relativo de los mismos agentes económicos que crecieron al amparo, entre otras cosas, de la promoción industrial, de la estatización de la deuda externa privada, y de las compras de bienes y servicios del sector público, consolidando su poder de cabildeo y acrecentando su influencia sobre los precios relativos y la distribución de la riqueza. (p.145)

Pese a lo anterior Morresi (2008) señala otra particularidad del proceso argentino: prácticamente todos los actores relevantes -empresarios, corporaciones, trabajadores organizados, partidos políticos, instituciones académicas y medios de comunicación- consensuaron con los lineamientos de política neoliberal.

A pesar de que todo indicaba que -por tradición o intereses- las corporaciones tradicionales del trabajo, la industria y el agro reaccionarían contra el neoliberalismo, sus protestas, cuando existieron, apenas pasaron de reclamos puntuales y sectoriales en busca de una mejor posición dentro del modelo. (Morresi, 2008 p.87)

Esto resulta especialmente interesante si se repara en los sindicatos, donde buena parte de la dirigencia comulgó con el rumbo que adoptó el gobierno y sus medidas -incluso ocupando cargos políticos de relevancia-. No obstante, el avance del

proceso hará emerger tensiones dentro del movimiento de trabajadores, que termina por escindirse³¹.

De acuerdo con Mallo y Serna (1992) la celeridad de los cambios introducidos, el énfasis en aspectos instrumentales y el descuido de los político-sociales, condujo a una falta de debate sobre la novedosa articulación entre Estado y sociedad. “Ha significado, en el mejor de los casos poca transparencia, en el peor la acusación lisa y llana de corrupción” (p.14). Los autores resumen en la palabra “déficit” los resultados del proceso argentino, “déficit de legitimación, déficit de racionalidad y déficit socio-cultural” (p.15). Por su parte Azpiazu y Vispo (1994) agregan que “si en algo destaca el ejemplo argentino respecto de otras experiencias internacionales relativamente contemporáneas, es en la celeridad y amplitud de las realizaciones” (p.130). Para los autores el hecho de que el proceso no fuera orgánico ni gradual, atentó la concreción de algunos objetivos o limitaron su alcance, especialmente el estímulo a la inversión en las empresas privatizadas, la reducción del desequilibrio fiscal y el endeudamiento, la mejora de la gestión y eficiencia empresarial, la mejora de los bienes y servicios públicos.

En línea con lo anterior, para Oszlak (2000) la experiencia argentina muchas veces proclamada por organismos internacionales como ejemplo regional -de reforma estructural- muestra “la inviabilidad práctica del modelo que se pretendió instituir a partir de los lineamientos del Consenso de Washington y prueba que no existen modelos directamente transferibles a partir de las experiencias de reforma y modernización exitosas” (pp.16-17).

Respecto del sector portuario, se identifica en la ley n°22.108 de 1979³² un primer corrimiento de la autoridad pública en la gestión, a la vez que se incrementa la

³¹ Sindicatos “menemistas”, 100% afines al proceso reformista seducidos por acuerdos con el Estado, “los gordos” que buscaron negociar la supervivencia del modelo anterior, “los históricos” que mantenía una oposición frontal, aunque no cerrada al diálogo y “los progresistas”, empleados estatales que mantuvieron una postura contraria a las reformas neoliberales. Estos últimos fundarán la Central de Trabajadores Argentinos -CTA- escisión de la Confederación General del Trabajo -CGT- (Morresi, 2008).

³² Argentina (1979). Ley n°22.108. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151454/norma.htm>

participación de capitales privados -nacionales y especialmente extranjeros- en la prestación de servicios (Costa, Brieva e Iriarte, 2004). Posteriormente, durante la década del 90' se asiste a una profundización del proceso privatizador mediante la sanción de ley de Actividades Portuarias n°24.093 de 1992 y el decreto reglamentario n°817/92³³ que avanza en la desregulación de la actividad.

Los aspectos más relevantes que introduce la reforma en el sector se abordan con mayor detalle en el siguiente capítulo, junto a una somera caracterización de las reformas portuarias latinoamericanas.

³³ Argentina (1992). Decreto n°817/92 Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8845/texact.htm>

Capítulo IV. Reformas Portuarias en América Latina

4.1 Trazos generales

Como ya se explicitó, las crisis capitalistas cíclicas y recurrentes se cronifican en los albores del S.XXI, adquieren dimensión sistémica y amenazan la acumulación de capital. En respuesta, países centrales y dominantes, centros financieros internacionales y empresas transnacionales desarrollan a principios de los 70' una amplia y ambiciosa estrategia que incluye: 1) la reestructuración de actividades productivas a escala mundial, 2) el envío de recursos financieros desde el centro a la periferia -promoviendo y capitalizando el endeudamiento-, 3) el impulso a políticas de apertura de corte neoliberal en países periféricos y, 4) la aplicación de una férrea política proteccionista en los países dominantes (Astori, 2004).

América Latina queda subsumida a tales dinámicas y resulta campo fértil para la aplicación de “recetas”³⁴ que demandan protagonismo del Estado al tiempo que le exigen ceder espacio a la iniciativa privada -especialmente en la financiación y provisión de bienes y servicios públicos-. Privatización -de empresas, áreas y/o sectores estratégicos- y flexibilización son aspectos sobresalientes de la coyuntura de los 90' y los Programas de Ajuste Estructural inspirados en el Consenso de Washington, vía privilegiada de imposición.

Tales procesos se inscriben en un contexto de creciente mundialización económica producto de mayores niveles de intercambio, avances en las tecnologías de la información, comunicación y transporte (Olesker, 2001), donde “la competencia internacional se percibe como algo positivo en tanto que mejora la eficiencia y la productividad, reduce los precios y, por consiguiente, controla las tendencias

³⁴ Estas incluyen de acuerdo a Moreira y Delbono (2010) “la transformación del Estado mediante la búsqueda de la estabilización macroeconómica, la apertura de los mercados, la liberalización financiera, el ajuste estructural y la privatización y desregulación de las empresas y servicios públicos” (p.97).

inflacionarias” (Harvey, 2007 p.75). Lo anterior afecta especialmente la soberanía nacional al demandar un rol/actitud acorde a la libre circulación de mercancías y capitales “los acuerdos internacionales entre los Estados que garantizan el imperio de la ley y la libertad de comercio (...) son cruciales para el avance del proyecto neoliberal a escala global” (Harvey, 2007 p.75).

Paralelamente, la pregonada libertad de mercado requiere reglas de juego claras, de aceptación universal que eviten situaciones de anomia y crisis planetarias -y afecten sobre todo a las economías centrales- lo que motiva la creación de entidades transnacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), que rápidamente se erige en un actor clave.

Desde un punto de vista programático, la OMC estableció los criterios y las reglas para regir la interacción de la economía global. Sin embargo, su primer objetivo fue abrir la mayor parte del mundo que fuera posible a la circulación de capitales sin ningún tipo de restricción (...) ya que esto sentaba las bases de la capacidad del poder financiero estadounidense, así como también de Europa y de Japón, para exigir tributo al resto del mundo. (Harvey, 2007 p.104)

Como complemento, en el ámbito nacional las empresas y corporaciones adquieren una incidencia creciente en la legislación y definición de políticas públicas que amparan sus intereses y beneficios, apelando de ser necesario al andamiaje punitivo estatal. “[el] brazo coercitivo del Estado se estira para proteger los intereses corporativos y, en su caso, reprimir a los disidentes (...). La frontera entre el Estado y el poder corporativo se ha tornado cada vez más porosa” (Harvey, 2007 p.87).

El conjunto de reformas portuarias que se procesa en América Latina a fines de los años 80’ y principios de los 90’ resulta expresión concreta y sobresaliente de lo antedicho. Se asiste a una reestructura continental de la actividad que, con particularidades en cada caso, introduce cambios en el modelo de gestión y provisión de los servicios de infraestructura portuaria -hasta entonces en manos de entes públicos- inspirados en criterios de eficacia, eficiencia, competitividad y rentabilidad. Desde la perspectiva del movimiento sindical uruguayo, estas reformas tienen por base cuatro pilares fundamentales:

- (1) una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios;
- (2) un aumento de la competencia en la prestación de servicios portuarios;
- (3) una ruptura del monopolio de los mercados de trabajo, y (4) una redefinición del papel de la autoridad portuaria. (Instituto Cuesta Duarte [ICD PIT-CNT], 2016 p.4)

Tales condiciones se aducen necesarias para la modernización del sector y el desarrollo económico nacional, con el afán de acompasar las exigencias impuestas por el mercado mundial y bajo las directrices de organismos internacionales, especialmente la CEPAL.

Las iniciativas adquieren preponderancia tras la crisis de la deuda -década del 80'- donde "los gobiernos se vieron súbitamente enfrentados a una falta de disponibilidad de fondos de fuentes internacionales, una voluminosa salida de capital hacia otros países y una profunda recesión, y reaccionaron adoptando políticas macroeconómicas orientadas hacia la exportación" (Esfahani, 1991 como se citó en Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 1992 pp.21-22). El modelo económico demandó para su viabilidad y sustentabilidad una creciente participación privada, al ser fuente de fondos adicionales para financiar proyectos, una forma de rebajar los costos de explotación e incrementar lucros.

Este dato no debe pasar inadvertido: la reforma del sector portuario en Latinoamérica es parte -central- de un plan mayor de reestructuración de las actividades económicas tras la apertura comercial de la región al mundo. Desde la perspectiva cepalina "[las] reformas portuarias no se deben ver aisladas de otros cambios estructurales en el país. Una economía abierta requiere de puertos más eficientes que una economía con menor comercio exterior" (Hoffmann, 1999 p.13).

Se acusó a los puertos de propiedad y gestión pública de priorizar objetivos no estrictamente económicos -creación de empleos, clientelismo político- y atender a intereses corporativos -a menudo numerosos y contradictorios- descuidando la innovación, la productividad y la eficiencia. Al mismo tiempo, los grupos "privilegiados" del modelo estatal -funcionarios, gremios y militares con fuerte incidencia en la política portuaria- fueron acusados de atentar los intereses generales de la nación y pronto se convirtieron en chivos expiatorios. Así, la férrea

oposición -de esos grupos- a la participación privada se asoció a criterios de orden político antes que económico, técnico y/o jurídico.

En resumen, los argumentos pro reforma explicitados por CEPAL apuntaron que los puertos de la región respondían a presiones socio-políticas peligrosas e inconvenientes, antes que a dinámicas de mercado, situación en apariencia solo subsanable transformando a los puertos en verdaderas entidades comerciales -priorizando metas económicas-.

la participación irrestricta del Estado en los puertos se ha traducido en una asignación inadecuada de los recursos nacionales, ha inflado el costo de los servicios, ha desplazado la inversión privada, ha restringido los ingresos de divisas y ha socavado la capacidad de los puertos de propiedad pública de resistir a las presiones políticas. (CEPAL, 1992 p.7)

La participación privada en la dotación de instalaciones y prestación de servicios, así como el régimen de libre competencia, se esgrimen en pieza clave de la reestructura de la actividad. Sus promotores no negaron la participación de los gobiernos en la gestión portuaria -incluso en la opción más radical, venta del puerto, éstos reservan para sí potestades de reglamentación y disposiciones contractuales- aunque sí demandaron una organización flexible -de rápida respuesta y adaptación a los cambios- y la eliminación de buena parte de las políticas, reglamentos y monopolios existentes, distorsionantes del mercado.

La universalización del comercio y la adopción de políticas macroeconómicas orientadas hacia la exportación ponen de relieve los papeles interdependientes de los sectores público y privado no sólo en el logro de las metas de crecimiento económico sino también en la dotación de instalaciones y suministro de servicios portuarios que sean innovadores, productivos, eficientes y de costo mínimo. (CEPAL, 1992 p.73)

La puesta en marcha de las reformas exigió la transformación del marco institucional y normativo de la actividad portuaria, con especial atención a las disposiciones sobre participación privada, desreglamentación, descentralización, régimen antimonopolio y garantía de la competencia. Ello exigió el respaldo y compromiso de altos mandos gubernamentales, que además de alinear a los diferentes actores, pudieran doblegar los intereses “preponderantes” -de grupos

históricamente asociados al monopolio estatal- y valerse de criterios técnico/racionales para generar reglas de juego claras y precisas.

Para los reformistas, una gestión más eficiente y competitiva de la actividad con mayor productividad y calidad de servicios, la cesión de espacios a la iniciativa privada y el equilibrio del binomio costo-beneficio, permitía al Estado reducir el déficit, incrementar el ahorro y la inversión, generar empleo y ocuparse de -otras- tareas “esenciales”. Asimismo, defendieron que la privatización -en sus diferentes grados- permitía externalidades positivas, como reducir el poder sindical y beneficiar a otras industrias nacionales por medio del ingreso de capitales y la reducción de los índices de inflación (Hoffmann, 1999).

Otro punto álgido fue la cuestión de la soberanía y su posible afectación, preocupación que la CEPAL desestima. Denunció la prevalencia de una concepción anacrónica traducida en temor infundado a la dependencia económica y pérdida de capacidad defensiva³⁵ que impedía a la región avanzar en el nuevo modelo de desarrollo. Al mismo tiempo, garantizó el control público y la protección de intereses nacionales mediante estructuras institucionales, leyes y reglamentos, aduciendo el fortalecimiento -antes que el debilitamiento- de los países en el comercio internacional y por ende, también de su poder político y económico.

muchos gobiernos de América Latina y el Caribe aún se adhieren a un singular concepto de soberanía como si todavía se hallaran en la última parte del siglo XIX. Las mercancías de la región deben competir en mercados internacionales exigentes, sin embargo, un concepto histórico de soberanía prácticamente impide que tengan una visión de sus papeles compartidos con el sector privado en una economía universal del siglo XXI. (CEPAL, 1992 p.109)

Como corolario, tras varios diagnósticos y estudios comparados, en la década del 90' la CEPAL exhorta a los gobiernos Latinoamericanos a:

- i) asegurar que los puertos respondan a los mandatos macroeconómicos, ii) determinar y definir funciones adecuadas para los sectores público y privado en los puertos, iii) elaborar un proceso o esquema de medidas para

³⁵ Se afirma explícitamente que tales temores no aplican al sector portuario puesto que el emplazamiento de los puertos no puede cambiarse -reubicarse- como sí ocurre con otras industrias, lo que garantiza que las inversiones y la generación de empleo quede en el país.

reestructurar los puertos del sector público, y iv) formular una estrategia de ejecución. (CEPAL, 1992 pp.116-117)

Si bien la participación privada asumió diferentes formas y grados, el esquema más extendido fue aquel donde una autoridad portuaria pública que conserva la propiedad sobre el/los puerto/s, regula y supervisa la actividad de empresas operadoras de servicios y/o infraestructura -prestados generalmente en régimen de concesión-. La función estatal se reduce a la administración, la inversión en infraestructura básica y la garantía de competencia entre privados -en algunos casos también se habilita a la entidad pública a brindar directa o indirectamente servicios en régimen de competencia-.

Las reformas en América Latina -así como en otras latitudes- acaecidas en la dos últimas décadas del S.XX incluyeron como arista fundamental modificaciones en el régimen laboral, especialmente de los mercados de trabajo, que hasta los 80' estuvieron -en general- integrados por: “(a) trabajadores que realizaban la manipulación de la carga en buque; (b) trabajadores que manipulaban la carga en tierra; (c) los demás trabajadores que prestaban sus servicios en el puerto” (ICD PIT-CNT, 2016 p.5). Este régimen “privilegiado” a los ojos de la CEPAL, no hallaba justificación en términos comerciales sino en razones históricas³⁶ y en la gravitación política/poder de los sindicatos portuarios (Hoffmann, 1999).

El tipo de trabajo y su organización a lo largo del S.XX favoreció la sindicalización, al tiempo que el lugar estratégico del sector en la economía nacional potenció el impacto de las medidas de lucha -como paros y huelgas- y permitió la conquista de derechos de avanzada. La fuerza de trabajo numerosa, nacida al abrigo del monopolio estatal y con fuerte organización, fue señalada por lo reformistas, como causa de ineficiencia, altos costos y atraso tecnológico³⁷; convirtiéndose en blanco

³⁶ Entre las razones históricas destaca el poco interés de las autoridades públicas por puertos eficientes, siendo utilizados como palanca para la generación de empleo, favores políticos y como barrera no arancelaria para la protección de la industria nacional.

³⁷ Producto del exceso de personal, salarios superiores a los del sector privado, corrupción, asignación de cargos por afinidad política en detrimento del mérito o capacidad de gestión, estructuras jerárquicas y responsabilidades poco claras, el rechazo a la innovación. “Los factores mencionados y otros han creado un ambiente laboral indisciplinado y demuestran los riesgos

y condición *sine qua non* de los procesos. “Para reestructurar las instalaciones y los servicios portuarios mediante la participación del sector privado, las relaciones entre los empleadores y los empleados deben desplazarse de la esfera estatal a la del mercado” (Bruce, 1990; Becker, 1988 como se citó en CEPAL, 1992 p.32).

La actividad portuaria regional fue objeto de reestructura y privatización temprana debido al interés económico y la posición estratégica que ocupó y ocupa para el comercio marítimo en un contexto de internacionalización de la economía. Pese a ello, los procesos no fueron idénticos entre Estados, producto de variables institucionales y de las presiones ejercidas por los diferentes actores involucrados/afectados -entre ellos, los propios trabajadores portuarios-.

Los casos de interés para la presente investigación -Uruguay y Argentina- comparten con países de la región trazos similares en sus procesos de reforma, así como particularidades que tornan interesante y pertinente el diálogo. Si bien es posible rastrear antecedentes y mecanismos jurídicos previos -también disposiciones posteriores/complementarias- en Uruguay los principales cambios son introducidos por la ley de Puertos n°16.246 de 1992, en Argentina lo hace la ley de Actividades Portuarias n°24.093 del mismo año.

4.2 Aproximación al caso argentino, el puerto de Buenos Aires

La reforma portuaria argentina se inscribe en un proceso general de reforma de Estado, en el marco de las nuevas condiciones económicas y políticas que impone el capitalismo a escala global y que adquieren particularidades en la región y el país.

Como se mencionó -apartado 3.3- la proliferación de políticas neoliberales en reacción al Estado social y proteccionista tiene su máxima expresión bajo la administración Menem que inaugura la década del 90'. Esta trae consigo procesos de desregulación/privatización y descentralización de la actividad pública en general y portuaria en particular, en busca de reposicionar al país en la senda del

inherentes en un sistema que permite que los grupos preponderantes controlen las políticas y las operaciones portuarias” (Harding, 1990, Brown, 1966 como se citó en CEPAL, 1992 pp.30-32).

crecimiento económico. Así, frente a un contexto de crisis y exigencias de organismos internacionales, se opera el pasaje de un Estado “subsidiario” a otro “eficiente” librado de funciones empresariales³⁸.

En 1989 la ley n°23.696 establece el marco general que habilita la privatización en forma de venta y/o concesión de empresas y actividades hasta entonces pertenecientes al Estado, además del traspaso de organismos y empresas a gobiernos provinciales y municipales³⁹. Estas disposiciones impactan de diferente forma según la empresa u organismo de que se trate.

La citada ley incluye dentro de su amplio espectro a la Administración General de Puertos (AGP)⁴⁰ ente a cargo de la explotación, administración y mantenimiento de todos los puertos comerciales del Estado. Si bien la actividad portuaria hasta entonces era considerada un servicio público, cabe mencionar que previo al proceso de reforma, se dio la existencia fáctica de puertos privados no prevista por la normativa, que operaron por razón de necesidad para uso exclusivo de empresas, al tiempo que se admitía la participación privada en la construcción, operación y explotación de puertos públicos -aunque de forma excepcional-. Además de la AGP coexistían otros organismos estatales, empresas privadas y entes públicos que también ejercían tareas en el ámbito portuario⁴¹. “La estructura del sistema portuario se caracterizaba por tener organizaciones dispersas y poco comunicadas,

³⁸ En lo que respecta al sector portuario y transporte la reestructura estuvo encaminada a: mejorar la eficiencia y la inversión, incrementar el comercio exterior, incrementar la productividad, mejorar la competitividad de los puertos argentinos y particularmente del puerto de Buenos Aires, promover la libre competencia, terminar con los enormes déficits de las empresas estatales (OIT, 2000).

³⁹ Dicha ley profundiza la tendencia de privatización y descentralización que se inicia bajo el período de facto. A tales efectos resulta pertinente mencionar la ley n°22.080 de política portuaria y la ley n°22.108 de políticas de granos, ambas de 1979, que pueden considerarse antecedentes de la ley de reforma de Estado del año 1989.

⁴⁰ En 1947 se crea por ley n°12.964 la Administración General de Aduanas y Puertos de la Nación, mientras que en 1970 por ley n°18.663 se decide separar el manejo administrativo de Puertos y Aduanas creándose la Administración Nacional de Aduanas (ANA, posteriormente transformado en la actual Dirección General de Aduanas). Finalmente, por decreto PEN n°1456/87, se transforma a la AGP en Sociedad del Estado (Barone, 2016).

⁴¹ Administración Nacional de Aduanas (ANA), Prefectura Naval Argentina (PNA), Capitanía de Puertos, Policía del Trabajo Portuario, Dirección Nacional de Construcciones Portuarias y Vías Navegables, Junta Nacional de Granos -encargada del almacenaje y/o embarque de cereales-empresas de estibaje (OIT, 2000).

en las cuales se diluían las responsabilidades, había superposición de funciones y falencias en la capacidad de decisión” (OIT, 2000 p.12).

De acuerdo con Costa et al. (2004) a partir de la década del 40’ del S.XX - coincidente con el desarrollo del modelo ISI- se asiste a un proceso de centralización y burocratización del sistema portuario a cargo del Estado, que alcanza su límite a inicios de los 80’ “como consecuencia del creciente cuestionamiento a esta forma de regulación estatal y de la profunda crisis fiscal” (p.32). Se inaugura entonces una etapa “pre-privatizadora”⁴² que anticipa la transformación del Estado consumada en los años 90’.

En lo que respecta a Buenos Aires, principal puerto del país, hacia 1989 -previa sanción de la ley n°23.696- estaba compuesto por tres sectores diferenciados: Puerto Madero, construido a fines del S.XIX; el Puerto Nuevo, inaugurado en 1926; y el Dock Sud, en territorio de la provincia de Buenos Aires. Si bien su gestión y operación estaba a cargo de la AGP, existía participación de operadores privados en algunas actividades mediante la figura de contrato o concesión (Domínguez y Arias, 1997).

La historia de Bs As. como ciudad se encuentra íntimamente ligada al puerto, al igual que su hermana y rival Montevideo. Ubicado en un punto geográfico estratégico y pese a sus pésimas condiciones naturales, el puerto de Buenos Aires desempeñó un papel económico clave, aunque su infraestructura y desarrollo acompañaron tardíamente los cambios de la economía nacional e internacional.

Al respecto Domínguez y Arias (1997) plantean que, hasta la construcción de Puerto Madero, Buenos Aires no contó con instalaciones significativas y aun así “pronto resultaron ineficientes para las necesidades del desarrollo agroexportador de la Argentina. Por eso hubo que construir el llamado “Puerto Nuevo”, inaugurado en 1926” (p.3). También esta construcción fue sometida a nuevas exigencias producto de la reconfiguración de Buenos Aires como puerto especializado en el

⁴² En esta etapa las autoras identifican un primer corrimiento de la autoridad pública en la gestión portuaria, a la vez que se incrementa la participación de capitales privados -nacionales y especialmente extranjeros- en la prestación de servicios.

movimiento de cargas generales y la rápida introducción de cambios tecnológicos⁴³ -a partir de los años 70'- en el transporte internacional, que demandaron espacios e instalaciones adecuadas.

“Los puertos debieron acondicionarse para asegurar la atención eficaz de los buques y de los contenedores, lo cual implicaba reducir los tiempos de estadía en puerto y lograr eficiencia en la recepción, manejo y despacho de las cargas” (Domínguez y Arias, 1997 p.5). Se debieron generar canales de acceso adecuados para los barcos de gran porte, espacios para el depósito de mercaderías y el equipamiento necesario para la manipulación de las cargas; lo anterior también exigió la adaptación del transporte e infraestructura terrestre.

La progresiva burocratización y centralización de la actividad portuaria impactó de forma negativa sobre la competitividad, haciendo a los puertos argentinos y en especial Buenos Aires “caro e ineficiente. El equipamiento era insuficiente y obsoleto. Las operaciones eran demasiado lentas y las tarifas muy altas en relación al servicio ofrecido” (Domínguez y Arias, 1997 p.4). De acuerdo con la OIT (2000), el principal puerto argentino tenía problemas de organización, traducidos en exceso de personal y regulaciones, ineficiente utilización del espacio, escaso mantenimiento de la infraestructura y equipamientos, escasez de oferta de servicios para la atención de contenedores y problemas de seguridad.

En la década del 80' comienza a pregonarse entonces la necesidad de una modernización portuaria que redujera la excesiva reglamentación y compleja organización -que redundaba en una alta conflictividad y lenta toma de decisiones- e hiciera frente a las exigencias impuestas por la globalización económica. Como solución a la situación de atraso, sectores privados demandaron una normativa flexible que permitiera la desregulación de la actividad y de sus relaciones laborales

⁴³ La unitarización de las cargas mediante el uso de contenedores y palets es ejemplo de ello, permitió una mayor eficiencia en la transferencia y capacidad de carga, con base en “que las operaciones son más rápidas, económicas y seguras, aumentando la productividad y reduciendo costos” (Domínguez y Arias, 1997 p.5).

-lo que conllevó una reestructura organizativa de la AGP y la consecuente disminución de trabajadores por medio de incentivos al retiro voluntario-.

A principios de los 90' se generan disposiciones de clara orientación neoliberal que vehiculizan el tránsito desde un sistema centralizado y monopólico a otro compuesto por puertos autónomos que compiten entre sí, al tiempo que se habilita la convivencia de puertos estatales y privados. Asimismo, se limitó la participación del Estado en sus propios puertos promoviendo la privatización y/o concesión de algunas de sus actividades, como forma de alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad. Los esfuerzos estuvieron encaminados a convertir los puertos en eslabones claves de la cadena logística en un contexto de apertura de mercados, integración regional e incremento del flujo comercial internacional.

La citada ley n°23.696 previó en su Anexo I la descentralización, privatización y concesión -parcial o total- de los puertos o instalaciones portuarias principales o accesorias (Domínguez y Arias, 1997), al tiempo que la actividad marítima, fluvial y portuaria quedó desregulada por decreto n°817/92, donde se justifica y establecen los objetivos del proceso. Posteriormente, la ley de Actividades Portuarias n°24.093 opera la transferencia de todos los puertos estatales, salvo Buenos Aires, a jurisdicción de las provincias y exige una adecuación -no exenta de dificultades- para la administración y explotación de los puertos otrora a cargo de la AGP.

4.3 Ley de Actividades Portuarias n°24.093 aspectos destacados

La ley n°24.093 de 1992, reglamentada mediante decreto del PEN n°769/93⁴⁴, redefine y establece un nuevo régimen para la actividad portuaria nacional, regula el ámbito de aplicación, habilitación, administración y operativa, la jurisdicción y el control de los puertos estatales y particulares a crearse o ya existentes. La sanción de esta ley es un hecho por demás significativo, puesto que “pretende cambiar el modelo centralista de la administración pública nacional por un sistema abierto que

⁴⁴ Argentina (1993). Decreto n°769/93. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/12738/norma.htm>

permita un rápido incremento en las inversiones y un crecimiento en la eficiencia de las terminales portuarias” (Costa et al., 2004 p.36).

Es necesario advertir que la ley n°24.093 es corolario de un proceso que proyectó una nueva política sectorial que tuvo como centro la descentralización administrativa y posteriormente la desregulación de la actividad. La misma:

transfirió todos los puertos estatales (excepto el de la ciudad de Buenos Aires) a jurisdicción de las respectivas provincias, las cuales podían a su vez transferirlos a los municipios y/o privatizarlos en régimen de concesión. Asimismo, la ley sirvió para regularizar la situación de las terminales portuarias privadas ya existentes. (Domínguez Roca y Arias, 1997 p.6)

En tal sentido y de acuerdo con Barone (2016), resultan antecedentes ineludibles del proceso, además de la citada ley n°23.696 de 1989, los decretos del PEN n°2074/90⁴⁵ y n°906/91⁴⁶ en cuanto a descentralización, y los decretos del PEN n°2284/91⁴⁷, n°694/91⁴⁸ y muy especialmente el ya citado n°817/92, en lo que respecta específicamente a desregulación portuaria.

El primero de estos “Reforma del Estado. Privatizaciones varias” dispone en su capítulo 1 “ENTES DE LA JURISDICCION DEL MOSP A TRANSFORMAR”:

la Concesión de Obras y Servicios a cargo de la ADMINISTRACION GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL [ESTADO] en los puertos de Buenos Aires, Bahía Blanca, Quequén, Rosario, Santa Fe y Ushuaia. En un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días deberán confeccionarse los Pliegos de Bases y Condiciones Generales y Particulares y efectivizarse los llamados a Licitación Pública Nacional e Internacional. (PEN n°2074/90, Artículo 4)

Seguidamente, establece:

La administración y explotación de los demás puertos a cargo actualmente de la ADMINISTRACION GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL

⁴⁵ Argentina (1990). Decreto n°2074/90. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2074-1990-4531/texto>

⁴⁶ Argentina (1991). Decreto n°906/91. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-906-1991-6206/texto>

⁴⁷ Argentina (1991). Decreto n°2284/91. Recuperado de <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2284-91.htm>

⁴⁸ Argentina (1991). Decreto n°694/91. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16701/norma.htm>

ESTADO y no incluidos en el artículo 4°, podrán ser transferidos a las provincias respectivas que así lo soliciten, mediante convenio Nación-Provincia, en un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días. En el caso de los puertos en los que la provincia respectiva no demostrase interés o no arribase a un acuerdo con la Nación, se procederá conforme a lo indicado en el artículo 4°. (PEN n°2074/90, Artículo 5)

Por su parte el decreto n°906/91 establece:

El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos procederá a coordinar la transferencia de la administración y explotación de los puertos a las provincias que así lo hayan solicitado, a los efectos de firmar los respectivos convenios de traspaso, conforme lo indicado en el art. 5° del dec. 2074/90, siendo de aplicación el plazo de ciento ochenta (180) días previsto en el mismo a partir de la entrada en vigencia del presente decreto. (PEN n°906/91, Artículo 1)

Asimismo, se especifica en su artículo 4° que, de comprobarse la falta de interés por parte de la provincia en un puerto, es potestad del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos proponer su otorgamiento en concesión o el destino del mismo. En caso de continuar el desacuerdo con la nación, la administración del/los puertos continuarían bajo la órbita de la AGP. Lo anterior es muestra explícita del interés por concretar la descentralización administrativa de los puertos.

Por su parte el ya citado decreto n°817/92, dentro de la desregulación general de actividades marítimas, fluviales y portuarias, dispone como aspectos sobresalientes la liberación de tarifas y su sujeción al libre mercado, la reestructuración de las relaciones laborales y la libertad de contratación. Establece específicamente en su capítulo 1 “Reorganización Administrativa y Privatización” la creación de:

la SUBSECRETARIA DE PUERTOS Y VIAS NAVEGABLES en la órbita de la SECRETARIA DE TRANSPORTE del MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. La mencionada Subsecretaría será la autoridad portuaria nacional, ejerciendo todas las funciones propias de tal responsabilidad, cuyo titular será, a la vez Interventor de la ADMINISTRACION GENERAL DE PUERTOS SOCIEDAD DEL ESTADO. (PEN n°817/92, Artículo 1)

Seguidamente dispone la disolución de la AGP:

la que se efectivizará cuando hayan sido privatizados, transformados o transferidos los puertos que se encuentran bajo su jurisdicción. El personal del mencionado organismo podrá ser transferido a otros organismos de la

Administración Nacional, reubicado en las empresas adjudicatarias de los servicios privatizados o en los futuros entes administradores de puertos. El personal excedente podrá acogerse al régimen de retiro voluntario que deberá instrumentar la autoridad de aplicación, en el marco de las normas vigentes en la materia. (PEN n°817/92, Artículo 2)

No obstante, la liquidación total de la AGP no se consuma, quedando hasta la fecha la administración y explotación del puerto de Buenos Aires a su cargo.

En su capítulo 5, específicamente en los artículos 24° al 37° incluye disposiciones relativas a los regímenes laborales de todas las actividades portuarias, incluyendo las afines y anexas. En tal sentido, se establece que transitoriamente y hasta la formalización de nuevos convenios se dejará sin efecto todo “acto normativo que establezcan condiciones laborales distorsivas de la productividad o que impidan o dificulten el normal ejercicio de dirección y administración empresarial, conforme lo dispuesto por los Artículos 64 y 65 de la Ley de Contrato de Trabajo” (PEN n°817/92, Artículo 35). Asimismo, en su artículo 37° se suspende la vigencia de convenios colectivos de trabajo específicos incluidos en el Anexo III y que abarcan a prácticamente toda la actividad portuaria (Gordillo, 1992). Tales disposiciones se amparan en el artículo 10° de la citada ley n°23.696 que establece la desregulación de actividades económicas y faculta al Poder Ejecutivo a “la exclusión de todos los privilegios y/o cláusulas monopólicas y/o prohibiciones discriminatorias aun cuando derivaren de normas legales, cuyo mantenimiento obste a los objetivos de la privatización o que impida la desmonopolización o desregulación del respectivo servicio” (ley n°23.696, Artículo 10).

Finalmente, la ley de Actividades Portuarias n°24.093 opera una profunda reestructuración de la actividad a nivel nacional en un doble aspecto: por un lado, consuma la ya citada provincialización de la administración y explotación de los puertos de la nación, por otro, habilita la intervención de privados en la prestación de servicios públicos mediante concesión. En palabras de Costa et al. (2004) “consolida definitivamente el derecho y la libertad los particulares para construir, operar y administrar puertos y prestar servicios portuarios, modificando

sustancialmente el Código Civil y la situación preexistente de puertos solamente del dominio público nacional” (p.36).

Las disposiciones referentes a la transferencia de dominio -que de acuerdo con Barone (2016) a la fecha no logra concretarse - administración y explotación de puertos a las provincias y municipios se hallan en los artículos 11° a 16° de la ley, y en el artículo 11° de su respectivo decreto reglamentario -n°769/93-.

A solicitud de las provincias y/o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en cuyos territorios se sitúen puertos de propiedad y/o administrados por el Estado nacional, y mediante el procedimiento que al respecto determine la reglamentación, el Poder Ejecutivo les transferirá a título gratuito, el dominio y la administración portuaria. En caso que las jurisdicciones indicadas en el párrafo anterior no demostrasen interés por la mencionada transferencia del dominio o administración de esos puertos, el Poder Ejecutivo podrá mantenerlos bajo la órbita del Estado nacional, transferirlos a la actividad privada o bien desafectarlos. (ley n°24.093, Artículo 11)

La ley autoriza el funcionamiento de puertos privados -ya existentes, aunque sin reglamentación hasta 1992- de modo que avanza en una legalización de la propiedad privada de los mismos. Admite expresamente las categorías jurídicas de puertos nacionales, provinciales y municipales, pero también la existencia de puertos particulares, siendo esta una modificación sustantiva (Gordillo, 1992). Al mismo tiempo la ley introduce la clasificación de puertos según su destino, dando lugar a diferentes regímenes jurídicos. “Según su destino e independientemente de la titularidad del dominio del inmueble y del uso, los puertos son clasificados en: comerciales, industriales y recreativos en general” (Gordillo, 1992 p.757).

En cuanto a la habilitación de los puertos, se dispone que ésta es una facultad del Congreso de la Nación, al tiempo que establece “[requieren] habilitación del Estado nacional todos los puertos comerciales o industriales que involucren al comercio internacional o interprovincial” (ley n°24.093, Artículo 4). Los puertos privados que no involucren este tipo de comercio no requieren de la habilitación estatal para funcionar -aunque sí deberán ajustarse a las normas municipales- mientras que aquellos que sí lo hagan y se encuentren funcionando con autorización precaria de

acuerdo a las normas que regulaban la materia “serán definitivamente habilitados por el Poder Ejecutivo nacional, quien deberá comunicar esta decisión al Congreso Nacional, dentro del plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de la resolución” (ley n°24.093, Artículo 9). De acuerdo con Gordillo (1992) la delegación del Poder Ejecutivo en materia de habilitación constituye otra innovación sustancial.

Finalmente, Laya (2004) resume de la siguiente forma otro aspecto significativo de la ley de Actividades Portuarias:

el Estado Nacional continúa con el ejercicio de sus poderes de habilitación, aplicación de la ley, ejercicio de sus poderes fiscales y de policía, y jurisdicción legislativa exclusiva, pero en forma definitiva la propia operación y administración portuaria y los servicios portuarios han perdido el carácter de servicio público que se les atribuía, para ser recogidos por el derecho administrativo, pasando así a la órbita del derecho privado comercial. (p.34)

Respecto del régimen tarifario, la ley establece que para el caso de los puertos principales⁴⁹ será la administración correspondiente a cada uno la encargada de su fijación.

cada puerto determinaba sus tarifas y quedaba obligado a reinvertir las utilidades de su gestión, lo que significaba no depender de las directivas de los gobiernos provinciales o municipales, ni poder derivarles los ingresos o utilidades a las arcas fiscales, es decir, autogestión operativa, administrativa, económica y financiera. (Raposo, Liendo, Martínez y Cafarell, 2014 p.6)

De acuerdo con Costa et al. (2004) el modelo de gestión pregonado en los 90' tiene por figura los Consorcios de gestión portuaria que se caracterizan por la autonomía económica, financiera y contable, aunque controlados/auditados por las provincias. Conforme a lo dispuesto por los decretos del PEN n°2074/90 y n°906/91 entre la nación y la provincia de Buenos Aires se suscribe 12 de junio de 1991 un acuerdo denominado “Convenio de Transferencia de Puertos Nación-Provincia” por el que se transfieren a la provincia la administración y explotación de los puertos de La

⁴⁹ Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Quequén y Santa Fe, según lo dispuesto en el artículo 12° de la ley n°24.093.

Plata, Mar del Plata, San Nicolás, San Pedro, Zarate, Campana, Tigre, Ramallo, San Isidro, Baradero, Olivos y Carmen de Patagones (Barone, 2016).

Así, el puerto de Buenos Aires es el único que queda bajo la administración nacional de la AGP ya que el Poder Ejecutivo veta su transferencia vía decreto n°1029/92⁵⁰. No obstante, este puerto también sufre un proceso de privatización en algunas de sus áreas operativas: “El área del Puerto Nuevo fue dividida en seis terminales que fueron entregadas a operadores privados en régimen de concesión” (Domínguez y Arias, 1997 p.6). Al mismo tiempo se reduce su superficie total al quedar desafectado buena parte de Puerto Madero⁵¹ -lo que creó una discontinuidad espacial⁵²- y al transferirse el Dock Sud a la provincia de Buenos Aires, con el consecuente impacto económico, comercial y logístico sobre su actividad global.

4.4 Impacto de la reforma en el trabajo del puerto de Buenos Aires

Un aspecto interesante que coloca Berrotarán (1997) respecto del trabajo portuario tradicional⁵³ es su eventualidad y precariedad, características intrínsecas al tipo de actividad. La relación laboral del estibador -que manipulaba la carga en buque-hasta avanzado el S.XX, estuvo signada por la irregularidad y el trabajo jornalero, lo que intentó paliarse con diferentes estrategias, como lo fue “el pase de la contratación al pie del barco a la aceptación de formar cuadrillas con los estibadores sindicalizados” (Berrotarán, 1997 p.125) -práctica que fue resistida por los empresarios- o la garantía de que los propios trabajadores conformaran cuadrillas para la realización de tareas. Estos mecanismos formales se combinaban con otros

⁵⁰ Argentina (1992). Decreto n°1029/92. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1029-1992-9095/texto>

⁵¹ Ya en 1989 se crea la Corporación Antiguo Puerto Madero para su reciclaje y urbanización, mediante la creación de actividades comerciales, residenciales y administrativas de alta categoría (Domínguez y Arias, 1997).

⁵² Puerto Nuevo y Dársena Norte por un lado, Dársena Sur por otro.

⁵³ Aquel vinculado al modelo agroexportador, que involucraba gran cantidad de mano de obra previo a la introducción de tecnología y los procesos de racionalización del trabajo que inicia en los años 60' y se profundiza en las décadas siguientes.

de tipo informal⁵⁴ que permitieron al trabajador cierta regularidad, aunque no dieron solución de fondo al problema de la eventualidad e incertidumbre.

En 1973 se crea el Ente de Contratación (ENCON) que centraliza y fiscaliza las contrataciones entre los trabajadores registrados en la Prefectura Naval, junto al Ente de Garantización (ENGAR) que garantiza -valga la redundancia- cierto número de jornales y salario mínimo⁵⁵. De acuerdo con Berrotarán (1997), a partir de entonces se da la existencia de trabajadores que, aunque no tienen relación directa con las empresas, trabajan para ellas regularmente, pues pertenecen y dependen de organismos estatales que organizan el trabajo en el recinto portuario. Esto contribuye a la conformación de una grupalidad e identidad propia, social y política, vinculada al espacio de trabajo y al tipo de tarea que se realiza. El puerto era también un espacio de convivencia, socialización e integración, que permitía la toma de conciencia acerca de la propia situación para aunar demandas y reivindicaciones en torno a mejores condiciones de vida y trabajo⁵⁶.

La AGP por su parte agrupaba a los trabajadores públicos que -de forma similar al caso uruguayo- se ocupaban de la manipulación de carga en tierra, con mayor estabilidad y protecciones laborales. Para el caso de Buenos Aires, ya a partir de 1970 convivían junto a la administración pública empleadores privados de tareas en tierra.

Hacia la década del 80' la introducción de tecnología impacta directamente en la reducción del volumen de trabajo y mano de obra portuaria. Resulta interesante destacar que ya en 1984 ante el sobredimensionamiento de la plantilla de estibadores en el puerto de Buenos Aires se aplican dos medidas: congelamiento de vacantes y un plan de retiro voluntario. Medidas éstas que “fueron implementadas en forma concertada entre el Estado, sindicatos y empresas de estiba. Los Entes de

⁵⁴ Buen vínculo con el capataz que selecciona personal, el arreglo/ayuda/recomendación entre trabajadores.

⁵⁵ Posteriormente ambos entes se funden en el ENCOGAR (Ente de Contratación y Garantización).

⁵⁶ La autora menciona expresamente “las ranchadas”, espacios materiales y simbólicos, donde los trabajadores se reunían a esperar su contratación o simplemente “pasar el rato”, lo que permitía habitar el puerto, reforzar lazos y redes, estrategias de supervivencia y socialización de conocimientos.

contratación y garantización, que administraban la bolsa de trabajo, cooperaron con las mismas” (OIT, 2000 p.22). Para el caso de los estibadores se implementó también la depuración de padrones, lo que llevó a la reducción de su número – de 5.100 a 1.150- durante el período 1984-1992 (OIT, 2000). Lo mismo se aplica para los trabajadores públicos, el temprano proceso de racionalización de personal condujo a una reducción pronunciada del funcionariado de la AGP⁵⁷, que para el mismo período pasa de 5000 a 400 (OIT, 2000).

Posteriormente, la reforma de Estado y la sanción de la ley n°24.093 contribuyen a una desregulación de la actividad portuaria en general y de las relaciones laborales. Esta última se orientó a barrer la organización del trabajo tradicional -considerada ineficiente- monopolizada y regulada por el Estado al tiempo que previó la caída del empleo y salario del sector, por lo que anticipó un conjunto de medidas para paliar el costo social inevitable:

1. Medidas legales para eliminar las prácticas restrictivas, por ejemplo, la obligatoriedad del registro de trabajadores portuarios o las reglamentaciones que imponen una separación rígida entre las labores a bordo y en tierra.
2. Medidas para promover una relación laboral estable entre los trabajadores portuarios y las empresas privadas.
3. Medidas para adecuar cuantitativamente el número de trabajadores portuarios, con un mínimo impacto social. (OIT, 2000 p.17)

Se pretendió contemplar diferentes situaciones: jubilaciones anticipadas, incentivos de baja, indemnizaciones por despido, programas de reconversión para quienes no serían absorbidos; creación de empresas de trabajadores, contratación de un mínimo de personal estable por parte de las empresas privadas para quienes continuaban en la actividad. Respecto a esto último Beato (1996) apunta:

En el puerto de Buenos Aires, las empresas concesionarias tuvieron que dar empleo a 200 personas provenientes de AGP con las condiciones laborales existentes en el momento de la concesión, aunque los concesionarios podían pactar con los empleados, posteriormente, acuerdos de desvinculación. Los concesionarios tuvieron también que dar empleo a las 1.150 personas provenientes del censo residual de ENCOGAR, a través de una relación laboral permanente. (p.18)

⁵⁷ A nivel país, por medio de la instrumentación de planes de retiro voluntario, el número de trabajadores de la AGP pasó de 3.981 en 1991 a 650 en 1994 (Beato, 1996).

Berrotarán (1997) señala que la reforma permitió, para el caso de los estibadores, “como efecto inmediato la sustitución del empleo ocasional y eventual por el permanente y la relación directa y contractual con una empresa determinada” (p.130). Cabe destacar, no obstante, que la eliminación total de la eventualidad resultó imposible por las características propias de la actividad. Las concesionarias asumieron las obligaciones sociales al tiempo que se fijaron turnos laborales - reivindicación histórica de los estibadores- y la garantía de horas de trabajo mínimas al año. No obstante, la autora también señala que los cambios introducidos afectaron la forma de vida y socialización del portuario. “El impacto de una conquista tiene el costo de la creciente individualización de los trabajadores que no encuentran espacios de sociabilidad común, ya que los preexistentes se disuelven en la nueva realidad que se les impone” (Berrotarán, 1997 p.130).

Los estibadores pasaron a ser trabajadores de empresas -no del puerto- al tiempo que el recinto portuario se dividía en espacios autónomos con tiempos propios, que impiden la conformación de un espacio social compartido. La descentralización administrativa y de las actividades profundiza aún más estos procesos, que conllevan a la pérdida de identidad de los trabajadores.

Por otra parte, la libre contratación dispuesta por la ley n°24.093 permite el ingreso de personal más capacitado y por lo general, más joven, carente de tradición portuaria. Estos trabajadores suelen encargarse de tareas más complejas, mientras los antiguos quedan reducidos a tareas manuales, secundarias y de baja calificación. Aparece la figura del trabajador estable y polivalente, capacitado por las empresas y por ello, estrechamente identificado con el ideal empresarial. Se produce así una estratificación y jerarquización de la fuerza de trabajo.

El proceso de privatización y la consecuente fragmentación de la clase trabajadora portuaria impactó directamente en su capacidad de movilización y lucha, restando eficacia a medidas otrora exitosas -paros generales de toda la actividad, por ejemplo-. Otra gran novedad respecto del sistema de trabajo anterior -que acompaña las transformaciones descritas- es la aparición del convenio colectivo por empresa

y la conformación de nuevos sindicatos, que conlleva la amenaza de dispersión organizativa.

Ante el proceso de reforma, el posicionamiento sindical fue ambiguo, en contraposición al gobierno y los sectores privados que apoyaron decididamente la reforma. Realidad que contrasta con lo ocurrido “del otro lado de la orilla” - Uruguay- donde la oposición por parte del movimiento sindical en general y de los portuarios en particular fue enérgica, más allá de los resultados obtenidos.

Capítulo V. Uruguay y la Reforma de Estado

5.1 La Administración Nacional de Puertos y su vínculo con la construcción del Estado

Nahum (1993) señala que el Estado ha ocupado un rol central en la sociedad uruguaya -incluso antes de su vida independiente- aunque se torna preponderante, amplía su poder y áreas de acción con distintos énfasis en el tránsito del S. XIX al S. XX. Muy especialmente durante el primer Batllismo, el Estado se robustece y diversifica de la mano de una élite política profesional con impronta humanista que exige su presencia en diversas áreas (Nahum, 1993). El desarrollo de un fuerte intervencionismo económico le permite afirmar su función social y anticipadora erigiéndose -en el imaginario colectivo- como baluarte del interés general, al tiempo que se consolida un régimen político democrático de representación progresivamente universal⁵⁸.

Si bien la prestación de servicios públicos por parte del Estado se remonta a fines del S. XIX⁵⁹, el Batllismo sienta las bases y funda numerosas EP⁶⁰ como entes autónomos y servicios descentralizados regidos por el derecho público (Bertino, 2013), que ubican al país a la vanguardia de la región (CEPAL, 1994). Estas EP pronto se constituyen en instrumentos privilegiados de política pública, puesto que:

participan en varios frentes de política económica (...). Sus tarifas tienen un rol importante en materia de inflación, así como de acceso a servicios básicos a costos accesibles, sus inversiones son parte de los programas de inversión pública de los gobiernos, su política salarial y de empleo impacta

⁵⁸ Que se materializa con la reforma constitucional y el nacimiento de la Carta Magna de 1918.

⁵⁹ “Se establece el primer telégrafo estatal, se regula el accionar de las empresas ferroviarias privadas y, luego de la crisis de 1890, se crea el Banco República. La incipiente compañía privada de electricidad de Montevideo también pasa a ser administrada por el Estado” (Bertino, 2013 p.152).

⁶⁰ Se entiende por EP “aquella organización que (...) desarrolla una actividad empresarial para generar bienes o servicios, cuya propiedad del capital y/o la administración es ejercida por el Estado” (CEPAL 1983, en Bellini y Rougier 2008, como se citó en Bertino et al., 2013 p.29). El Banco de Seguros del Estado (BSE) y las Usinas de Transmisiones Eléctricas del Estado (UTE) son ejemplos sobresalientes del período.

en la distribución del ingreso y en el mercado de trabajo, y sus resultados juegan en materia fiscal de forma no despreciable. (Bertino, Mariño, Querejeta, Torrelli y Vázquez, 2013 p.30)

La expansión y densidad del Estado incluyó, además, la nacionalización y estatización de actividades y servicios hasta entonces en manos privadas y/o extranjeras, apostando al desarrollo de un nacionalismo económico que pretendió impedir -o al menos reducir- la fuga de capitales. El Estado adquiere así un rol de árbitro, interventor y redistributivo.

Esta expansión inicial de las funciones de las EP se dio en un período de crecimiento económico con un excedente importante que permitió posibilidades de capitalización y el crecimiento moderado del empleo público; combinando así la modernización económica, con un sector empresarial público eficiente y una cierta redistribución de la riqueza. (Mallo y Serna, 1992 pp.15-16)

Empero, el avance reformista no implicó la ausencia de conflictos y oposición, de hecho, los sectores económicos afectados por las iniciativas batllistas junto a las fracciones conservadoras de los partidos tradicionales, tuvieron expresión primero en la reyerta electoral y el debate en torno a la reforma constitucional impulsada por Batlle y Ordoñez -Constitución de 1918⁶¹- y luego, en la llamada “República Conservadora” (Caetano, 1993) que inicia con la administración de Feliciano Viera (1915-1919).

No obstante, desde una mirada de larga duración, el reformismo de notorio empuje en la segunda década del S. XX y pese al *impax* del “Alto de Viera” -expresión con que se conoce el freno impuesto a las reformas por el nuevo presidente- continua hasta el advenimiento de la crisis de 1929 a nivel mundial y el quiebre institucional que supuso el Golpe de Estado de Gabriel Terra (1933) a nivel local. Aun así, autores como Filgueira y Filgueira (1994) señalan que el terrismo (1933-1938) no implicó un cambio radical de la política estatista en sus diversas aristas; en una línea similar Bertino et al. (2013) consideran que el período supuso antes que la cancelación, un debilitamiento del proceso.

⁶¹ Uruguay (1918). Constitución de la República. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Por lo anterior, Bertino et al. (2013) afirman que el Batllismo da origen al Estado Empresario, cuya evolución general y en particular de sus EP, está ligada a los modelos de desarrollo implementados en el país a lo largo del tiempo: uno basado en la industrialización y el proteccionismo comandado por el Estado; otro aperturista, afín a la desregulación económica y financiera. En concordancia con ambos, las autoras identifican dos etapas:

Durante la primera el Estado aumenta progresivamente sus funciones y se produce la expansión de las empresas públicas. En la segunda, desde los años setenta, predominan políticas de corte neoliberal, se procura la reforma (o privatización) de las empresas en pos de mayor eficiencia y rentabilidad. (Bertino et al., 2013 pp.25)

En lo referente a la actividad portuaria, la intervención estatal se registra tempranamente -fines del S. XIX- cuando el alto comercio montevideano preocupado por la amenaza de la modernización portuaria argentina exige inversiones que garanticen la competitividad. Ya durante el gobierno de Máximo Santos (1882-1886) se aprueba un proyecto de ley que autoriza al Poder Ejecutivo a construir un puerto en la bahía de Montevideo. Años más tarde, bajo la presidencia de Juan Lindolfo Cuestas (1899-1903) y con importante aporte de capitales estatales, se inician las obras del Puerto de Montevideo colocándose la piedra fundamental el 18 de julio de 1901.

La nacionalización de los servicios portuarios se concreta en 1909 bajo la presidencia de Claudio Williman (1907-1911), creándose posteriormente y bajo dependencia del Ministerio de Hacienda, la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM) por ley N°5.495 de 1916⁶². Esta normativa facultaba al Poder Ejecutivo a decretar el monopolio integral de los servicios portuarios, tema que despertó acaloradas discusiones parlamentarias pero que no logra concretarse ante la reticencia de las cámaras empresariales y la falta de acuerdo político en torno a las bondades del proceso⁶³. Lo anterior gesta una situación particular, donde los servicios portuarios quedan organizados en dos divisiones: Marítima y Terrestre; la

⁶² Uruguay (1916). Ley n°5.496. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/5495-1916>

⁶³ Broquetas y Rodríguez (2018) recogen parte de las discusiones habidas en el Parlamento sobre el tema entre 1916 y 1932.

primera con participación de empresas particulares, la segunda administrada totalmente por el Estado.

La ley del 21 de julio de 1916 creó la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM) y le encomendó en régimen de monopolio los servicios de carga, descarga, almacenaje y transporte de mercaderías en la zona portuaria y los de salvataje y remolque de embarcaciones. Mientras que el lanchaje de mercaderías continuó siendo atendido por la ANPM y por empresas particulares en régimen de concurrencia. (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.109)

La ANPM nacía -en comparación a otros servicios estatales- con menor grado de autonomía y con gran dispersión administrativa⁶⁴, ambos aspectos que procurarán saldarse -con menguado éxito- años posteriores. Durante el período 1917-1933 se realizaron importantes obras de construcción y mantenimiento de infraestructura, a la vez que se adquirió tecnología/equipamientos para la operativa del puerto de Montevideo. También se realizaron obras en puertos del litoral del país y se inició la construcción de zonas francas en Colonia y Nueva Palmira. No obstante, la tendencia a la caída del comercio de tránsito no se revirtió y el puerto de Montevideo terminó por consolidarse “como puerto importador, y como puerto de escala de los transatlánticos que arribaban al puerto de Buenos Aires” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.109).

Si el período comprendido entre 1916 y 1928 se caracteriza por cierto conservadurismo en materia económica y social, los años que siguen hasta el 31 de marzo de 1933 asisten a una radicalización reformista que buscó combatir el déficit fiscal y demás signos de la crisis que atravesaba el país. Al mismo tiempo se produce una ampliación del Dominio Industrial y Comercial del Estado, creándose dos de las principales EP no financieras: las Usinas y Teléfonos del Estado (UTE) en 1931 y la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) por ley n°8.786⁶⁵ del mismo año, especialmente resistida por gremiales empresariales nacionales y extranjeras.

⁶⁴ Destaca la superposición de atribuciones con la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo (CFOPM) y la Dirección del Puerto de Montevideo, ambas dependientes del Ministerio de Obras Públicas (MTOB).

⁶⁵ Uruguay (1931). Ley n°8786. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/8764-1931>

El Golpe de Estado de 1933 pondrá fin al segundo impulso reformista. El Poder Ejecutivo se torna unipersonal al tiempo que se instala una Junta de Gobierno Provisoria, el Consejo Nacional de Administración y el Poder Legislativo fueron disueltos, mientras las autoridades departamentales y de Directorios de entes estatales fueron reemplazadas por otras afines al proceso. Poco después el régimen daba a luz una nueva Constitución (1934)⁶⁶, expresión de los intereses y alianzas políticas que le proveían sustento, a la vez que ponía en marcha una economía dirigida para hacer frente a la crisis (Finch, 2014). En tal sentido Bertino, Bertoni, Tajam y Yaffé (2001), afirman que la fórmula terrista de política económica implicó menor estatismo, pero mayor regulación.

En este marco, el 25 de abril de 1933 por Decreto-Ley n°8.988 se crea la Administración Nacional de Puertos (ANP) como servicio descentralizado del Estado dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO), en un intento por corregir la dispersión administrativa y superposición de funciones que prevalecía desde la creación de la ANPM. En efecto, la ANP asumía las funciones de la Comisión Financiera de las Obras del Puerto de Montevideo y la Dirección del Puerto de Montevideo, a la vez que extendía su área de influencia a otros puertos del territorio nacional. Ambos procesos no exentos de dificultades.

El monopolio estatal integral tampoco logra concretarse en el período, incluso se promueven disposiciones para evitarlo. Por un lado, la nueva Constitución limitó el grado de autonomía de los servicios descentralizados como la ANP y la “Ley Baltar” dejó sin efecto las disposiciones que habilitaban a los entes estatales a decretar el monopolio de los servicios a su cargo (Broquetas y Rodríguez, 2018). Por otro, la nueva ANP respondió a las orientaciones del “régimen marzista” (Nahum, Cocchi, Frega y Trochon, 2007) y los intereses económicos de los sectores aliados -opuestos a la idea de monopolio- lo que se evidencia en la conformación de su nuevo Directorio que incorpora delegados de las cámaras empresariales (Broquetas y Rodríguez, 2018).

⁶⁶ Uruguay (1934). Constitución de la República. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

Durante el período (1933-1938) no se emprenden grandes obras en el puerto de Montevideo dado el contexto general de crisis y escasez de recursos económicos, al que se suman diversas disposiciones particulares que obligan a la ANP a transferir buena parte de sus recaudaciones hacia rentas generales. Ello coadyuvó a agravar la situación del principal puerto, ávido de inversiones que le devolvieran competitividad en la región. Montevideo mantuvo su carácter de puerto de importación, las diferencias tarifarias, pero, ante todo la deficiente infraestructura fueron los motivos del drenaje comercial hacia Buenos Aires.

La elección presidencial de Alfredo Baldomir (1938), abre paso a la transición democrática que se consolida con el “Golpe Bueno” y la nueva Constitución de 1942⁶⁷. Al abrigo de un contexto internacional favorable, la década del 40’ retoma la senda del crecimiento y trae consigo al “Uruguay feliz” de la democracia política de masas y la madurez del Estado social (Filgueira y Filgueira, 1994). El proceso de acumulación interna se robustece con el desarrollo de una industria nacional protegida y con vocación sustitutiva de importaciones, orientada hacia el mercado interno y de acelerada expansión que alcanza su auge en el Neobatllismo -mediados del S.XX- a su vez, el sector agroexportador se beneficia de la alta cotización y demanda de sus productos en el mercado internacional. Se trató de una coyuntura excepcional que relajó las tensiones entre ambos sectores económicos, de intereses históricamente contrapuestos.

El proceso de industrialización neobatllista trajo consigo una pujante clase trabajadora urbana fuertemente organizada, capaz de colocar demandas al Estado que en respuesta desplegó políticas públicas diversas: vivienda, educación, empleo, protección social. Arbitraje y anticipación serán junto a la regulación económica, claves de su accionar.

Se asiste al auge del Estado Empresario, que expande su Dominio Industrial y Comercial mediante una nueva ola de estatizaciones, la ampliación en la cobertura y funciones de algunas EP ya existentes -específicamente UTE y ANCAP- así como

⁶⁷ Uruguay (1942). Constitución de la República. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

la creación de otras nuevas que robustecen el cuadro de las EP no financieras: Administración de Ferrocarriles del Estado (AFE), Obras Sanitarias del Estado (OSE), Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA), Instituto Nacional de Colonización (INC), Servicio Oceanográfico y de Pesca (SOYP) -más tarde Instituto Lobero y Pesquero (ILPE)- (Bertino, 2013).

En este contexto se opera un fuerte crecimiento del empleo público:

fueron los años de la segunda posguerra los que, al incorporar al patrimonio del Estado nuevas empresas (ferrocarril, tranvías, aguas corrientes), vieron multiplicarse por tres el número de empleados públicos. Esto hizo que la participación en la Población Económicamente Activa (PEA) pasara de 4,4% en 1900 a 17,2% en 1957. (Nahum, 1993 p.65)

Filgueira y Filgueira (1994) destacan la existencia de redes clientelares favorecidas por la extendida clase política que contribuyó a este incremento de la fuerza de trabajo estatal: “poco a poco el clientelismo devino en obligación para todo miembro de la clase política y se reclamaba a todo integrante de la clase política su efectivización, independientemente de una firme adhesión partidaria” (p.43). La apelación indiscriminada a este recurso pronto mostraría sus límites.

En lo que respecta a la actividad portuaria, experimenta un crecimiento durante los primeros años de la segunda posguerra y la guerra de Corea (1950-1953), para luego ingresar en un letargo que se prolongará por décadas. La gran novedad radica en la conformación del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP) en febrero de 1948, que se nutre de experiencias de organización previa -como la Federación de Trabajadores del Puerto (1905) y la Federación Obrera Marítima (1918-1930)- y aglutina a los trabajadores portuarios vinculados a la ANP (Etchebehere, 2019). Éste se mostró especialmente activo en la reivindicación de condiciones laborales y salariales, a la vez que participó del proceso de unificación sindical que años más tarde dará nacimiento a la Convención Nacional de Trabajadores -CNT- en 1966.

Destacan como obras del período la construcción del edificio sede de la ANP, así como la adquisición de algunos bienes de capital -dique flotante y dragas-. No obstante, la modernización del principal puerto continuó siendo un deber atado a la

fugacidad de los períodos de bonanza dependientes del concierto internacional, que impedían transformaciones de largo aliento.

La década del 50' sentencia los límites del Estado interventor. Los gobiernos que siguieron a la presidencia de Martínez Trueba (1950-1952)⁶⁸ debieron afrontar dificultades económicas y sociales, en un contexto de incremento de movilizaciones obreras y estudiantiles. Al mismo tiempo, los cambios en la coyuntura económica avivaron las viejas disputas entre el sector industrial y el agroexportador. Éste último, férreo opositor a la política estatista neobatllista, pronto generó alianzas con el Herrerismo y la Liga Federal de Acción Ruralista, alas conservadoras del Partido Nacional (PN).

Pronto los signos de un nuevo ciclo recesivo se tornaron evidentes: el sector industrial deja de crecer, el sector agropecuario se deteriora, al tiempo que se robustece la inserción tradicional del país en la economía mundial subordinando las dinámicas de generación de riqueza en el ámbito comercial, productivo y financiero (Astori, 2004). La situación de crisis y descontento lleva a la alternancia de los partidos en el poder con la victoria de la alianza herrerista-ruralista de orientación liberal y aperturista en 1959. Se inaugura una nueva etapa en la historia del país, que además procesa a nivel de política exterior un afianzamiento de vínculos con EE. UU “en lo ateniendo al diseño y financiamiento de planes de desarrollo social y económico y programas de seguridad nacional. (...) Uruguay ingresaba al nuevo orden económico mundial que se había establecido en los acuerdos de Bretton Woods” (Broquetas y Rodríguez, 2018 pp.157-158).

Entre las medidas adoptadas por el colegiado blanco destaca la reforma cambiaria y monetaria (1959) y en 1960, la firma de la primera “Carta de intención” con el FMI (Finch, 2014). Se crea la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) especialmente activa en la elaboración de diagnósticos y recomendaciones

⁶⁸ Tras una nueva reforma constitucional (1952), el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales adoptaban una estructura colegiada, al tiempo que se establecía una nueva distribución de cargos en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, recuperando el espíritu del primer Batllismo. Uruguay (1952). Constitución de la República. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>

-destaca su impronta desarrollista expresa en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, 1965-1974- aunque la excesiva fragmentación política, el contexto de escasez de recursos y los intereses de los grupos de presión, frustran cualquier iniciativa de transformación de la estructura productiva (Demasi, 2004).

Los signos de crisis y agotamiento del modelo de desarrollo continúan y son heredados por el segundo colegiado blanco (1963-1966) -estancamiento económico, desocupación en alza, pérdida de salario real, mala administración de las EP- que ante el incremento de la agitación social responde con Medidas Prontas de Seguridad. A partir de entonces, el movimiento sindical nucleado en la recién creada CNT (1966), junto al movimiento social y estudiantil adquieren un rol político gravitante -la Huelga General del 73' y la resistencia a la ofensiva neoliberal de los años 90' son muestra de ello-.

En este contexto y pese a la orientación liberal del gobierno, se asiste al “salvataje u hospital de empresas” que da cierre a la larga etapa expansiva del Estado Empresario: “pasan a la administración estatal varias empresas industriales en crisis (tres frigoríficos y una textil) y el Estado adquiere la británica -y también en crisis- Compañía del Gas” (Bertino, 2013 p.153). La generación de empleos públicos fue la estrategia utilizada para compensar los crecientes índices de desempleo, como resultado el “número de empleados del Estado creció enormemente, solo en el año 1961 el 21% de la población ocupada estaba integrada como funcionarios públicos” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.162). A su vez y de acuerdo con Bertino et al. (2013), el conjunto de los trabajadores vinculados a las EP -financieras y no financieras- en la década del 60' representó el 6% de la PEA.

el Estado debió absorber una mano de obra que no necesitaba ante el fracaso del resto de la economía (...). El clientelismo político (...) también reforzó esta tendencia y terminó por protagonizarla al poner la gestión del Estado (y sus empresas) al servicio casi exclusivo de intereses político-partidistas-electorales. (Nahum, 1993 p.66)

El excesivo contingente de funcionarios públicos pronto comienza a señalarse como factor distorsionante de la economía nacional y del funcionamiento deficiente de

algunas EP, dando lugar a planteos que reivindican la eficiencia y reducción del Estado -afectado en su legitimación-.

El auge de las doctrinas liberales postularon la libertad de mercado como mecanismo óptimo para la asignación de recursos y a la empresa privada como la protagonista central para la dinamización de la economía (...). La actividad estatal en la economía solo se admite como subsidiaria y excepcional. (Mallo y Serna, 1992 p.16)

El clima de incertidumbre económica y política condujo a una nueva reforma constitucional y al triunfo de la fórmula Óscar Gestido-Jorge Pacheco Areco en 1967. A partir de entonces y hasta el Golpe de Estado de 1973, se asiste a una profundización del liberalismo económico y el autoritarismo político, en un contexto regional donde pululan regímenes dictatoriales amparados en la llamada doctrina de la seguridad nacional. La suerte del Estado social y su componente democrático estaba echada, su desarme se había iniciado.

5.2 Estado uruguayo y giro neoliberal (1974-1995)

A partir de los años 70' Olesker (2001, 2003) identifica la paulatina instauración de un modelo “liberador, aperturista, concentrador y excluyente (LACE)” que subdivide en tres etapas: génesis (1968-1973), concreción (1974-1980) y profundización (1985-1989). Como corolario, identifica su consolidación en la década del 90'.

La dictadura cívico-militar generó las condiciones para la reestructuración del modelo de acumulación que buscó superar el estancamiento aparejado por el agotamiento del modelo ISI y recuperar los niveles de inversión productiva y crecimiento económico. Para ello se privilegia al gran capital por medio de la flexibilización de la producción y las relaciones laborales, el deterioro de la seguridad social, la desregulación del comercio y las finanzas y, no menos importante, la privatización del patrimonio estatal⁶⁹.

⁶⁹ Aunque puede afirmarse que durante el período de facto (1973-1985) y el primer gobierno constitucional del Dr. J.M Sanguinetti (1985-1990) no existen grandes avances en los procesos de

El rol del mercado en el proceso económico –como forma de reactivar la acumulación interna y promover la reinserción internacional del país- se profundiza a partir de 1974 y especialmente luego de 1978, siendo especialmente pronunciada la liberalización del área financiera (Astori, 2004). En este marco Uruguay se ubica entre los países que tempranamente inician su viraje aperturista y liberal, tal y como señala Moreira (2001): “asumiendo que los grandes reformadores son aquellos países que procesaron cambios en el Índice de Reformas Estructurales de más de 50% (...) solo Chile y Uruguay califican durante 1970 y 1982” (pp.183-184).

La jerarquización del sistema financiero y las actividades especulativas, el proceso de extranjerización de la economía, el endeudamiento externo, la destrucción del aparato productivo y el alto costo social son algunos efectos aparejados por la política económica del período (Astori, 2004). Al mismo tiempo, el desempleo, la caída del salario real y del poder de compra, así como los recortes a la seguridad social fueron contracara de la contracción del papel redistributivo del Estado. Esto sumado a las tempranas limitaciones del modelo de crecimiento contribuyeron a acrecentar la impopularidad del régimen, que recibe un duro golpe tras la victoria del NO en el plebiscito de 1980⁷⁰ y la crisis de “la tablita” en 1982. A partir de entonces, se abre a paso lento pero progresivo la restauración democrática en el país.

Respecto de las EP y en una aparente contradicción con el discurso liberal pregonado, la dictadura no avanzó en su privatización. El derrotero particular de la ANP durante el período se caracterizó por una difícil situación económica que impidió -una vez más- la realización de obras consideradas urgentes, así como la reparación y adquisición de nueva tecnología; la breve recuperación que experimenta a principios de los 80’ será sentenciada por la crisis financiera que sobrevino en el país. A esto se suman inversiones equivocadas y proyectos

privatización, “se reformaron las leyes fundacionales de diversas empresas públicas para establecer la posibilidad de asociación con privados y las licitaciones de servicios” (Bertino, 2013 p.154).

⁷⁰ Impulsado por el gobierno dictatorial buscó legitimar su actuación e introducir cambios en materia de derechos y garantías, soberanía y partidos políticos, organización institucional, entre otros. El 57,9% de quienes votaron se pronunciaron en contra, hecho que cobró enorme trascendencia política (Caetano y Rilla, 2004).

frustrados, junto al endeudamiento por préstamos con el BID, que sangran sus recursos provocando el deterioro de la infraestructura. Al mismo tiempo los cambios demandados por la utilización creciente del contenedor no pudieron ser acompañados ante la falta de inversión.

De acuerdo con Broquetas y Rodríguez (2018) ya en 1979 las autoridades de la ANP señalan la imperiosa necesidad de agilizar la operativa portuaria ante el incremento en la afluencia de embarcaciones mercantes. Se propuso para ello aumentar el horario de carga y descarga, así como la unificación de estos servicios en buque y tierra, apelando -sin éxito- a la eliminación de la Comisión Administradora de los Servicios de Estiba (CASE) creada en 1966.

Destacan como aspectos relevantes del período, la creación del ILPE en 1976 -en reemplazo del SOYP- lo que determinó en los años siguientes un incremento de la operativa en el principal puerto. No obstante, en 1983 se decretó su privatización o liquidación bajo el argumento de que sus funciones no eran inherentes al Estado.

En el plano laboral se procesan dos grandes novedades: la ratificación del Convenio 137 de la OIT⁷¹ y la creación de la Administración Nacional de los Servicios de Estiba (ANSE) (Boquetas y Rodríguez, 2018). El convenio, referente al trabajo de los estibadores procuró garantizar el empleo ante los avances tecnológicos - aumento de la mecanización y automatización- y las nuevas formas de manipulación de las cargas, estableciendo que “[la] política nacional deberá estimular a todas las partes interesadas a que, en la medida de lo posible, se asegure el empleo permanente o regular de los trabajadores portuarios” (Artículo 2, inciso 1°). Para ello el Convenio instaba en su artículo 3° a establecer registros de trabajadores para cubrir las tareas de la operativa portuaria.

Posteriormente y a consecuencia de la ratificación del citado Convenio, por Ley Especial n°6⁷² de 1983 se crea ANSE “persona de derecho público no estatal (...)

⁷¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1973). Convenio n°137. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C137

⁷² Uruguay (1983). Ley Especial n°6. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-especial/6-1983>

dotada de personalidad jurídica” (Artículo 2) encargada de la “administración de los servicios de estiba, desestiba y actividades específicamente conexas a los mismos que se cumplen en, los distintos puertos de la República, así como la administración de los registros existentes en dicha actividad” (Artículo 1). Queda de este modo consagrado un doble monopolio laboral: el servicio en muelle administrado por la Oficina de Personal Obrero (OPO) de la ANP y, el servicio de estibaje a bordo, a cargo de ANSE, cada uno con sus propias normas laborales y retribuciones salariales. Pese a las dificultades de organización derivadas de la propia dinámica laboral, los trabajadores vinculados a ANSE conforman el Sindicato Autónomo de Estibadores de Ultramar del Uruguay (SAEDU) que convive con el SUANP hasta adentrada la década del 90’.

En múltiples planos -político, económico, social- el período de facto dejará una herencia difícil de sobrellevar que condicionará el margen de maniobra de las primeras administraciones democráticas. En esencia, agenda y subjetividad neoliberal no son alteradas sino profundizadas luego de 1985, particularmente, la restauración institucional no revierte ninguna de las principales tendencias en materia económica inauguradas por la dictadura: apertura financiera, libertad de movimiento de capitales, fijación libre de tasas de interés, liberalización de los precios y fijaciones administrativas, apoyo al crecimiento de perfil exportador y redistribución regresiva del ingreso, pese al relativo crecimiento económico (Olesker, 2003). Por otra parte, la fragmentación política será una característica de la naciente etapa, obligando a la negociación entre partidos y sus respectivos sectores para lograr el acceso al poder, garantizar la gobernabilidad y dar cumplimiento a las promesas electorales⁷³.

En este marco, el primer gobierno democrático del Dr. J.M Sanguinetti (1985-1990) estará signado por un clima de conciliación, “de entonación nacional” no exento de

⁷³ Tras las elecciones de 1994 surge “un mapa político nuevo, que mostraba un electorado dividido en tres tercios aproximadamente iguales: Partido Colorado 32,3%, Partido Nacional 31,1% y Frente Amplio (FA) 30,6%” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.248). Este escenario motivará la reforma constitucional de 1996 que, entre otras disposiciones eliminó el régimen de elección por mayoría simple instalando el mecanismo de *ballotage*.

tensiones -la aprobación de la ley de Caducidad y la indexación de las pasividades al índice medio de salarios son momentos de movilización y disputa política-. Los principales temas de agenda se vinculan a la consolidación institucional, la estabilidad democrática, la recuperación de cierto nivel de bienestar y la negociación colectiva -expresa en la convocatoria a los Consejos de Salarios-. La reactivación económica y la atención de las problemáticas sociales fueron temas identificados como centrales por la Concertación Nacional Programática (CONAPRO)⁷⁴, aunque no recibieron el tratamiento esperado por parte de la administración, centrada en la profundización de las reformas institucionales -o de “segunda generación”-.

La firma de nuevos acuerdos con el FMI obliga al ajuste fiscal, procesos de desregulación y liberalización comercial, buscando con ello afrontar la deuda externa heredada, el abultado gasto fiscal y garantizar la estabilidad política, económica y social. Como elemento importante, Filgueira y Filgueira (1994) destacan que, con la restauración democrática aparecen las primeras experiencias de política social selectiva y flexible en contraste con la matriz de protección social universalista de cuño batllista.

Durante el período se promueve la inversión privada y la integración regional⁷⁵ al tiempo que se establece el régimen de zonas francas mediante ley n°15.921⁷⁶ de 1987, medidas que, entre otras cosas, apostaron a recuperar la competitividad de los puertos uruguayos mediante el incremento del comercio de tránsito. Como resultado -de lo anterior y de una coyuntura internacional favorable- se experimenta un crecimiento sensible del Producto Bruto Interno (PBI) al que contribuyen las

⁷⁴ “(...) integrada por representantes del Frente Amplio, el Partido Colorado, el Partido Nacional, la Unión Cívica, sectores empresariales, organizaciones obreras, así como de derechos humanos, debatió soluciones a los problemas que la restauración democrática generaría al nuevo gobierno que habría de formarse” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.207).

⁷⁵ Mediante la actualización en 1986 de acuerdos comerciales bilaterales con Argentina (CAUCE, 1974) y Brasil (PEC, 1975).

⁷⁶ Uruguay (1987). Ley n°15.921. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15921-1987>

actividades agropecuarias tradicionales con destino de exportación, que se imponen sobre los rubros no tradicionales (Broquetas y Rodríguez, 2018).

De acuerdo con Bertino et al. (2013) durante este período más que la supresión de EP se procesa la liquidación de actividades consideradas no estratégicas, el traslado de actividades hacia el sector privado, la concesión de obras y servicios públicos y la promoción de asociaciones mixtas. Tales tendencias pueden ser interpretadas como antesala de la ofensiva privatizadora de los 90’.

Respecto de la política portuaria, comienzan a avizorarse tentativas de cambio en la gestión de la actividad. Por encargo de la ANP, en 1989 la empresa INTECSA elabora un diagnóstico y Plan Maestro para el Puerto de Montevideo, donde ya se recomienda la reorganización de la operativa portuaria y la incorporación de nueva tecnología para hacer frente a su constatada ineficiencia. Se explicitó asimismo la conveniencia de “autorizar la instalación de empresas privadas para realizar algunas tareas en régimen de concesión” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.214). Posteriormente, en 1991, un informe del MTOP⁷⁷ complementa el diagnóstico señalando una sobredimensión de la plantilla de personal junto a una “obsoleta” organización del trabajo portuario. Ambos documentos alimentaron la idea de la inminente necesidad de reforma y las negociaciones políticas para ello.

En base a estas recomendaciones la ANP comienza la implementación de cambios referidos especialmente “a la reducción del personal excedentario, su reorganización y la racionalización de su trabajo” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.214), tendencia que se verá profundizada con la sanción de la ley n°16.127⁷⁸ de designación, ascenso e incentivos para funcionarios públicos, en 1990. Dicha orientación también es adoptada por ANSE que depura los registros de su bolsa de trabajo -pese a la vigente ratificación del citado Convenio 137 de la OIT-. En cuanto a la infraestructura portuaria la “finalización de algunas obras importantes iniciadas en el período dictatorial -principalmente la playa de contenedores y el nuevo

⁷⁷ Informe técnico de la Dirección Nacional de Transporte (DNT) del MTOP, 1991.

⁷⁸ Uruguay (1990). Ley n°16.127. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp285902.htm#art1>

frigorífico portuario- fue acompañada por la adquisición de equipamiento más moderno, como la grúa portacontenedores que comenzó a operar en 1986” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.242).

Serán las administraciones del Dr. L.A Lacalle (1990-1995) y J.M Sanguinetti (1995-2000) las que vehiculen una serie de reformas de envergadura: comercial, laboral, educativa, de la seguridad social y del sector público, de marcado corte neoliberal. Específicamente bajo el gobierno de “Coincidencia Nacional” encabezado por Lacalle se desarrollan los mayores intentos de reforma de Estado en estrecha vinculación con los postulados del Consenso de Washington, concretándose en este marco la reforma del sector portuario. “La reforma del Estado fue uno de los temas centrales de la campaña electoral de 1989, y la intención de privatización de las empresas públicas fue recogida expresamente en el programa del Partido Nacional” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.249).

Se instala y extiende un discurso que apunta al Estado como agente económico ineficiente, burocrático y en extremo oneroso en contraposición al sector privado. Se cuestiona su tamaño, así como sus potestades de regulación, buscando reorientar su intervención. Las EP se transforman en blanco predilecto del proceso de capitalización y se emprenden acciones tendientes a “separar del Estado esas empresas para tornarlas rentables (privatizar); disminuir así el déficit fiscal; limitar la legislación laboral, y establecer las condiciones generales que permitieran la acumulación capitalista en manos privadas para volver a echar a andar la economía” (Nahúm, 1993 p.10).

La administración Lacalle se inaugura con una férrea política de ajuste, flexibilización y desregulación laboral con la suspensión de los Consejos de Salarios y la reducción de las protecciones asociadas al trabajo. Se incrementan los índices de informalidad y desocupación, se opera una liberalización de los salarios, la negociación por empresa -cuando se mantuvo- y el debilitamiento de la organización sindical, todo lo que coadyuvó a una individuación de las relaciones de trabajo (Instituto Cuesta Duarte [ICD PIT-CNT], 2014).

Se procesa, asimismo, una fuerte reducción del funcionariado público por medio de la ya citada ley n°16.127 de incentivo al retiro, redistribuciones y limitaciones de nuevos ingresos; como consecuencia de ello -aunque no solo- a partir de 1990 se produce un descenso sensible del personal de las EP.

Desde 1973 y con mayor profundidad en la década de 1990, se efectuó una fuerte y sostenida reducción del número de funcionarios de las EP (...). La modernización técnica de las funciones operativas y administrativas explica parte de esa reducción. Otra parte importante se debió a privatización o cierre de EP, al cierre o reducción de servicios considerados no estratégicos y a la tercerización de servicios. (Bertino, 2013 p.154)

Ejemplo sobresaliente del impulso privatizador y neoliberal es la sanción de la ley de Empresas Públicas n°16.211⁷⁹ de 1991, que propuso la eliminación de los monopolios estatales en áreas estratégicas y esenciales. Allí se establecía la posibilidad por parte del Poder Ejecutivo de “otorgar permisos y concesiones para la ejecución de los servicios públicos a su cargo, favoreciendo la libertad de concurrencia y evitando la creación de monopolios de hecho” (Bertino, 2013 p.155). Esta ley contenía disposiciones específicas para ciertas EP, como ANTEL, PLUNA e ILPE.

El proyecto de ley de privatización de las EP fue resultado no sólo de la iniciativa del Poder Ejecutivo sino de un acuerdo mayoritario denominado “Coincidencia Nacional” fruto de negociaciones entre sectores políticos y con el asesoramiento de técnicos pertenecientes a la esfera pública y privada. (Mallo y Serna, 1992 p.17)

Una vez aprobada, la oposición enérgica de la sociedad civil que contó con el apoyo estratégico del PIT-CNT, el FA y el Foro Batllista, logró derogarla parcialmente⁸⁰ mediante consulta popular⁸¹. No obstante “algunas privatizaciones se hicieron efectivas por medio de diversos mecanismos, medidas legislativas, concesiones de obras, servicios públicos y asociaciones mixtas” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.250).

⁷⁹ Uruguay (1991). Ley n°16.211. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16211-1991>

⁸⁰ Se derogan los artículos 1, 2, 3, 10 y 12, éstos últimos relativos a ANTEL.

⁸¹ Referéndum en Defensa de las Empresas Públicas del 13 de diciembre de 1992.

Durante este período también se promueve la apertura comercial -regulada y concertada en la región; irrestricta, no selectiva y sin contrapartidas con el resto del mundo- una política antiinflacionaria de “ancla cambiaria” que provoca atraso cambiario y negativas consecuencias sobre la industria nacional. Unido a lo anterior, se asiste a una proliferación de formas de trabajo precarias y al deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores dando por resultado un incremento de la desigualdad social.

La política de liberalización/apertura económica tendrá otra de sus expresiones en el ámbito de las relaciones internacionales y en procesos de integración regional con la firma del Tratado de Asunción (1991) y la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) -inicialmente integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay-.

Con base en los elementos descritos -y otros- Olesker (2001) afirma: “la administración Lacalle con una visión de largo plazo, modificó las bases productivas del Uruguay y consolidó el nuevo modelo de acumulación” (p.37). De este modo, Uruguay no escapa a la tendencia regional de reformas tendientes a la privatización de EP y achicamiento del Estado, en el marco de un proceso de mercantilización que inicia su escalada en décadas previas -70’ y 80’-.

Se modificaron los objetivos de las empresas, dándole mayor relevancia a la eficiencia económica y a la rentabilidad (...). Se implementaron importantes programas de mejora de la gestión y de modernización. Se habilitó la apertura externa de algunas empresas y se avanzó -si bien en esto más tímidamente, hasta la década de 1990- en la desregulación de los mercados. Se redefinió el tamaño del sector público y se eliminaron varias actividades o empresas consideradas no estratégicas. (Bertino, 2013 p.154)

No obstante, y pese a la concreción de las reformas, el país destacó en el concierto regional por su “gradualismo”, amortiguando los efectos sociales negativos de los procesos de apertura y ajuste (Moreira, 2001). Esta dinámica “virtuosa” de las reformas encuentra explicación en una conjunción de factores: la intensión de los reformadores, la capacidad de “veto” del FA en tanto principal partido de izquierda y fuerza política del país, y la capacidad de “veto” de los actores sociales -ciudadanía- a través de mecanismos de Democracia Directa. Aun así, Moreira

(2001) advierte sobre la necesidad de relativizar la hipótesis del gradualismo -solo aplicable al período democrático- puesto que como se mencionó, Uruguay había procesado tempranamente las reformas estructurales -o de primera generación-. De este modo “el hecho de que Uruguay experimente un tránsito más “lento”, y por consiguiente, gradualista, parece deberse enteramente al hecho de que Uruguay, en 1985, era el país más reformado de América Latina” (p.187).

Las reformas de segunda generación o institucionales, tuvieron un apoyo precario y dividido: el sindicalismo y el FA se manifestaron generalmente en contra, mientras los partidos tradicionales -sobre todo el PN- se alinearon con el empresariado y la alta burocracia afines al proceso. Ésta última posición es la que triunfa, sin menoscabo de algunos logros obtenidos por los primeros. Asimismo:

[la] coalición de centro-derecha (...) no tenía preferencias unánimes en materia de reforma: si bien había un cierto consenso en la necesidad de “achicar el Estado”, las preferencias por un papel importante del Estado en la economía dividían a la misma élite reformista (...) las contradicciones en el seno de la coalición no fueron pocas, y ello tuvo algunos impactos directos sobre la implementación de las reformas. (Moreira, 2001 p. 191)

El panorama descrito da por resultado un conjunto de reformas “heterodoxas” y “truncas” -como la relativa a las privatizaciones- que más allá de las variables políticas, deben mucho a la iniciativa popular y la capacidad de movilización de los sectores directamente afectados. Lo anterior da cuenta de una valoración positiva sobre los bienes y servicios público-estatales, y especialmente sus fines sociales, profundamente arraigada en la sociedad uruguaya, que inspiraron su defensa.

5.3 El Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos y la ofensiva privatizadora

Como ya fuera expuesto, Uruguay no queda exento del proceso de reforma que, gestado en el período autoritario, se consolida en los 90’, aunque sus avances son

amortiguados por la oposición política y la capacidad de veto de la sociedad civil, dando lugar a una situación singular respecto a demás países de la región⁸².

Los 90' son escenario de un renovado protagonismo ciudadano que, dinamizado por el movimiento social y sindical, incide sobre decisiones políticas en complemento y no detrimento de la democracia representativa. Las consultas populares toman relevancia en defensa de los derechos y la democracia, que adquieren carácterpreciado para el conjunto de la sociedad (Dominzain, 2014).

El movimiento sindical arengó la resistencia al proyecto neoliberal del gobierno, al tiempo que mostró declarado optimismo sobre el respaldo que la ciudadanía daría a la causa. “Estamos decididos a luchar hasta donde sea necesario para defender nuestros derechos y nuestro trabajo, y estamos convencidos que junto a nosotros un sector muy grande de pueblo nos acompañará” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 07/90). Apoyo que, si bien existió, no fue homogéneo y varió según el momento y EP en cuestión.

Como parte del PIT-CNT, el SUANP desempeña un rol activo en el referéndum en defensa de las EP que resulta en la derogación parcial de la ley n° 16.211. El recurso aglutina y permite la sinergia -con distinto grado de implicancia- entre los diferentes gremios, en base a una elaboración estratégica y acciones comunes. El proceso contó además con el apoyo de la izquierda política, que consideró a la ley inconstitucional, además de una amenaza para el Estado social (Dominzain, 2009).

El SUANP promovió en todo momento la unión y solidaridad del movimiento sindical, así como la articulación con organizaciones sociales y sectores políticos afines, para la conformación de un amplio bloque contrahegemónico. No obstante, su lucha reviste complejidad y pronto adquiere una doble dimensión: general, contra la política de desmonopolización del gobierno, específica, contra la ley de

⁸² Proceso calificado como gradual (Midaglia y Antía, 2011) y heterodoxo (Moreira y Delbono, 2010).

Puertos una vez escindida del marco general de las EP. Articulación por momentos problemática y depositaria de grandes expectativas.

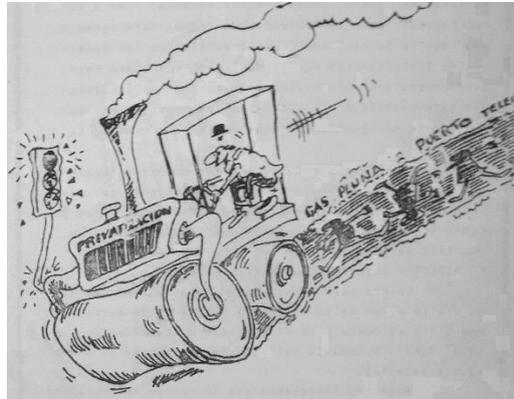


Ilustración 1. Boletín SUANP, 04/07/90

Pero avancemos por partes. Durante los 90' y pese a los embates de que es objeto - transformaciones del mundo del trabajo, impactos objetivos y subjetivos del neoliberalismo- el movimiento sindical resulta actor relevante del escenario político. Como tal, a fines de 1989, presenta por medio del entonces Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT una nota al presidente electo, que condensa sus temas y preocupaciones prioritarias, entre los que destaca la defensa del Estado.

Dos son las reivindicaciones al respecto: la representación de los trabajadores en los directorios de los entes y la necesidad de impulsar transformaciones en el Estado “para su mejoramiento y no para su liquidación, tratando de garantizar el desarrollo potencial de los organismos del mismo, sobre la base de la eficiencia y el interés nacional. Posición obviamente contrapuesta a toda suerte de privatizaciones” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/89). Tempranamente la Central explicita su postura y crea la Mesa Sindical Coordinadora de Entes (MSC) ámbito específico de discusión y toma de decisiones, dando cuenta de un estado de alerta y sospecha que el tiempo no tarda en ratificar. Tal y como expresa la prensa del SUANP: “Lacalle quiere de los trabajadores: conformismo, dieta, vista gorda, confianza, pago de la deuda y un diálogo sin compromiso” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 09/90).

La novel administración pronto desnuda su agresividad reformista y coloca al Estado en un doble rol -de impulsor y destinatario- “llamado a ocupar los primeros puestos para intervenir a favor de las privatizaciones, desmonopolizaciones, desregulaciones que generen mayores condiciones de acumulación y valorización para el capital” (Lema, 2003 p.187). Las EP resultan blanco privilegiado del discurso oficialista que encuentra amplia difusión en medios de comunicación, aunque a diferencia de otros países no pudo apelar al déficit, altos costos e ineficiencia como argumentos sólidos en su contra⁸³.

En este contexto destaca la mutación semántica del concepto “reforma” que, despojado de su carácter progresista, adquiere ribetes conservadores y regresivos. “A partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco processo de contra-reforma(s), destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais” (Netto y Braz, 2009 p.227). Se manifiesta sin tapujos la repugnancia del capital a los intentos de control y/o reglamentación sociopolítica del Estado, ahora demonizado y considerado anacrónico. Se recorta la dimensión democrática de su intervención económica, al tiempo que se privatizan -o pretenden privatizar- servicios y EP superavitarias con la consecuente transferencia de riqueza social al sector privado⁸⁴. Como se mencionó -apartado 2.3- se trata de un Estado mínimo en lo social y máximo para el capital (Netto y Braz, 2009), que procura barrer con los compromisos asumidos en el período precedente, recortando su función reguladora y protectora.

No obstante, el Estado no duda en suplir la mano invisible del mercado cuando la obtención de lucro peligra -en detrimento de las grandes mayorías- descubriendo así su carácter de clase. La estatización de la crisis férreamente denunciada por el SUANP explicita tal tendencia, al buscar que “el capital privado se haga cargo de

⁸³ Diversas consultoras externas evaluaron positivamente algunos entes -como PLUNA y ANCAP- mientras los sindicatos mostraron y defendieron aguerridamente la rentabilidad de las empresas/servicios en que estaban inscriptos -tal el caso de SUANP y el Sindicato Único de Telecomunicaciones (SUTEL)-.

⁸⁴ Sus mentores/promotores prefieren el término “desmonopolización” con ánimo de suavizar y ocultar su intención última -privatizar, enajenar el patrimonio estatal-.

las empresas que pueden ser rentables en países como el nuestro, y que también tendrán de alguna manera el sostén del Estado -por si aparecen problemas-” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90). Ecuación siempre positiva para el capital. En palabras de Harvey (2007):

el neoliberalismo no torna irrelevante al Estado ni a instituciones particulares del Estado (como los tribunales y las funciones policiales) (...). Se ha producido, sin embargo, una reconfiguración radical de las instituciones y de las prácticas estatales (en particular respecto al equilibrio entre la coerción y el consentimiento, entre el poder del capital y de los movimientos populares, y entre el poder ejecutivo y judicial, por un lado, y los poderes de la democracia representativa por otro). (p.88)

En complemento, Pérez y Delgado (2008) agregan:

(...) la globalización neoliberal requirió la transformación del Estado, que cedió su monopolio sobre diversas actividades de la vida social y económica a la racionalidad de mercado. En este sentido, el modelo postula la flexibilización de los mercados (capitales, bienes y laboral) como una de sus premisas fundamentales, implementada mediante la modificación del marco jurídico e institucional o modernización del Estado. (p.184)

En este contexto el SUANP asume una defensa activa del patrimonio estatal “no todo lo privado es eficiente ni todo lo estatal significa una carga para el país” (Boletín SUANP, 31/07/90) y opone a la solución privatizadora, la mejora de la gestión pública. Al mismo tiempo denuncia la alianza -de larga data- entre intereses privados y poder político con el objetivo de “enajenar para pagar la deuda externa, dejar venir abajo la empresa para venderla demostrando que da pérdidas” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/89), interpretación que aplica cabalmente al caso del puerto.

La reforma de Estado y en particular, el proyecto de ley sobre EP -que en principio incluye a las actividades portuarias- instala la disputa entre dos modelos y visiones de país, a decir del SUANP políticamente irreconciliables:

resulta claro que entre los que pretenden privatizar todo como solución mágica para acabar con la miseria, el hambre y la desocupación crónica que afecta desde hace décadas a nuestro país, y por otro lado los que concebimos un aparato estatal al servicio del pueblo, eficiente, generador de riqueza y puestos de trabajo, no puede haber ni soluciones intermedias ni remiendos presupuestales. (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 07/90)

El movimiento sindical en su conjunto planteó objeciones y se opuso al proyecto, aunque compartió la necesidad de modernizar las EP en base a diagnósticos de carácter técnico. Reivindicó la intervención del Estado en asuntos económicos y productivos, al tiempo que advirtió sobre las nefastas consecuencias de la privatización para los trabajadores y la sociedad, en base a experiencias de países vecinos -especialmente Argentina, que no contó con una oposición fuerte al proceso- (Mallo y Serna, 1992). Al respecto, un ex referente del SUANP señala:

Teníamos el claro ejemplo de lo que estaba pasando en Argentina con Menem y su baracutanga, que había vendido hasta... hasta el aire que respiraban los argentinos y habían caído en una miseria impresionante. Pero bueno... en ese sentido creo que todo el movimiento sindical se puso atrás de la defensa de las Empresas Públicas y nosotros pudimos frenar esa embestida que venía del neoliberalismo, de ese modernismo europeo que traía Margaret Thatcher con esas políticas neoliberales, y las recetas del Fondo Monetario Internacional (...). Y bueno, nosotros como país y como movimiento sindical supimos defender las Empresas Públicas, supimos defender... estar a la altura de las circunstancias para frenar eso... Y el proceso de la historia nos demostró de que teníamos la razón de que las Empresas Públicas podían ser eficientes y podían seguir siendo estatales. (Referente sindical 1, ex SUANP)

Asimismo, el SUANP denunció la complicidad del proyecto con organismos internacionales de crédito, promotores de la racionalización económica y comercial del Estado vía desregulación -de la producción, mercados, fuerza de trabajo- por un lado y el amedrentamiento a los trabajadores vía recorte de derechos y/o la coerción directa, por otro. Los intentos de domesticar la fuerza de trabajo y erosionar la gravitación política de sus organizaciones son constantes durante el período. Así, el Estado transita hacia un polo más coercitivo o penal (Netto, 2012), con el objetivo de gestionar las manifestaciones exacerbadas de la cuestión social y las expresiones de descontento de la clase trabajadora.

Por otra parte, el SUANP señala la pérdida de soberanía y dependencia económica que la ley significa al servir a intereses foráneos antes que nacionales, califica al gobierno de “entreguista” y “lacayo”, mientras sus integrantes son acusados de “malos patriotas del S.XXI”. En términos de Osorio (2019) puede afirmarse que la ley ratifica la situación de “subsoberanía” del Estado en el concierto internacional

“[el] ejercicio desigual da soberania no interior do sistema mundial capitalista é uma característica estrutural, processo que se acentua ou se atenua em diferentes períodos históricos, mas que provoca no Estado do capitalismo dependente relações de subsoberania” (p.206). El SUANP desnuda así la falacia reformista que promete dar solución a los mismos problemas que fomenta, al ser pieza clave de un plan internacional que actualiza el pacto histórico entre clases dominantes centrales y periféricas, encarnadas por las élites financieras y la burguesía local respectivamente, con la subordinación de las últimas a las primeras.

Avance privatizador y redefinición del Estado son interpretados por el movimiento sindical y el SUANP, como punta de lanza de un renovado imperialismo en la región, que amenaza barrer la soberanía de los pueblos⁸⁵ mediante la promoción del endeudamiento, la expropiación y explotación de recursos⁸⁶.

Assim, além dos seus dispositivos próprios, o grande capital vem instrumentalizando diretamente a ação desses órgãos para implementar as estratégias que lhe são adequadas. O poder de pressão dessas instituições sobre os Estados capitalistas mais débeis é enorme e lhes permite impor desde a orientação macroeconômica (...) “ajustes estruturais”, até providências e medidas de menor abrangência. (Netto y Braz, 2009 p.225)

Se acusa al desarrollismo como modelo impuesto, caballo de Troya que inyecta préstamos “desinteresados” y fácilmente aceptados por los “malos patriotas”. En paralelo el “buen vecino” exige la entrega de EP financieramente rentables, bienes y servicios “del pueblo y para el pueblo”, potenciales fuentes de ganancias que superan con creces el pago de cualquier deuda, cada vez más sobrevaluada.

Hoy el pueblo tiene que pagar lo que debe (dicen los malos patriotas) porque además ahora el “buen vecino” exige que se le pague; por ello los “malos patriotas” decretan salarios de hambre, bajos recursos en los presupuestos para la enseñanza, la salud, etc. Por el contrario, le dan una buena partida presupuestal para el aparato militar represivo. (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90)

⁸⁵ Se denuncia específicamente el Plan para las Américas como vía para reafirmar la hegemonía estadounidense mediante políticas de integración, extranjerización y reprimarización de las economías, así como la ya mencionada venta/entrega de EP.

⁸⁶ Explícitamente, los procesos de ajuste y reforma estructural promovidos con ahínco en América Latina -apartados 3.2, 3.3 y 4.1- se entienden parte de esta estrategia de dominación/penetración económica.

Previamente, otro boletín sindical expresaba:

El objetivo del discurso privatizador está en consonancia con la realidad del momento: A LOS ACREEDORES URUGUAYOS NO LES ALCANZA CON LO QUE SE LES PAGA. Por otra parte, el saqueo al pueblo trabajador por la vía de la rebaja salarial, impuestos a los sueldos y al consumo, etc. No parece ser suficiente para el rapaz sector privado del gran capital. (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 09/90)

Como se mencionó, la perpetuación de la deuda externa se erige en mecanismo que garantiza el drenaje de recursos desde los países periféricos hacia los centrales, tornándose los primeros exportadores de capital, lo que profundiza las relaciones de dominación-dependencia internacional. Procesos que conducen a un nuevo modelo de acumulación que actualiza y profundiza el círculo vicioso de desarrollo desigual y combinado en detrimento de las grandes mayorías y, donde gobiernos locales y élites financieras se alían para defender sus intereses (Olesker, 2001).

En los países dependientes los nuevos modelos de acumulación suponen una mayor inserción en la economía mundial a través de una mayor apertura, una mayor desregulación de la acción de los estados nacionales dependientes, privatizaciones, desnacionalizaciones y mayor ingreso de capitales externos. Para ello los gobiernos locales y las élites de poder juegan un rol central de vehiculización de tal dependencia. (Olesker, 2003 p.54)

Un punto particularmente asertivo del análisis del SUANP refiere a la gestión estatal de las resistencias que puedan generar las reformas y que pone de manifiesto una vez más, su sesgo de clase: “el neoliberalismo sugiere gobiernos, o de amplio consenso o presidencialistas al máximo, dado que sus políticas de ajuste siempre auguran las respuestas de las clases golpeadas por la crisis” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90). Supuesto que en Uruguay parece cumplirse. La transición democrática muestra más continuidades que rupturas respecto a la dictadura que sienta las bases del proyecto, y evidencia que más allá del régimen de gobierno, la clase dominante permanece inalterada y conserva el poder del Estado:

Não é casual que muitas transformações que engendraram o novo modelo exportador tenham sido realizadas sob Estados ditatórias ou autoritários e que, apesar das múltiplas consultas eleitorais realizadas após a queda desses

regimes, os grupos econômicos que começaram a se tornar fortes na etapa anterior tenham se fortalecido ou mantido seu poderio. (Osorio, 2019 p.221)

En este marco, el SUANP advierte sobre la recepción de la falacia reformista en ciertos sectores de población, que obliga a reparar en posibles dificultades para la resistencia y generación de alianzas en el campo popular. Al mismo tiempo y como aspecto a capitalizar, señala el alto costo político del discurso privatizador -opuesto a la idiosincrasia y cultura estatista uruguaya- que augura la reacción defensiva de buena parte de la ciudadanía. Por lo anterior, la campaña en defensa de las EP en general y del puerto en particular, apuntó especialmente a la población que pudiera ser presa del discurso de desprestigio de los entes -ello no implicó desconocer los problemas de algunas EP, evadir la tarea de su recuperación económica y necesario reforzamiento de sus fines sociales-.

Asimismo, el movimiento sindical mostró confianza en que sectores políticos que en principio habían acompañado y aportado al proyecto de EP, finalmente dimitieran su voto o fueran propensos a introducir modificaciones a favor de los intereses nacionales y en especial, de los trabajadores. Lo anterior da cuenta de desavenencias internas a la coalición de gobierno, en especial de sectores del Partido Colorado (PC), contrarios a la desmonopolización. En relación a ello y como parte de las dinámicas de negociación, el SUANP denuncia la utilización de cargos como moneda de cambio para asegurar la sanción de determinadas disposiciones en el ámbito parlamentario.

Para el SUANP la defensa de los entes equivale a la defensa de la soberanía, unión y solidaridad son elementos centrales de su filosofía y praxis. La lucha colectiva se coloca por encima de los intereses sectoriales, tal y como se expresa en un volante de fecha 12 de diciembre de 1990: “No puede haber dos posiciones respecto a que el patrimonio de los uruguayos es innegociable y todos debemos brindar nuestro más firme apoyo en la defensa de los entes”. El hecho de que el movimiento sindical haya contemplado la posibilidad de una consulta popular previa presentación, discusión y sanción de la ley de EP, es muestra de la convicción compartida en defensa del patrimonio estatal y los bienes colectivos. Otro punto que destaca es la

alianza -no exenta de tensiones- que se genera con la izquierda política y demás organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, Dominzain (2014) explicita “las consultas populares en Uruguay estuvieron signadas por la permanente búsqueda de apoyos y acuerdos entre organizaciones sociales y partidos políticos” (p.111).

No obstante, también el SUANP da cuenta de ciertas dificultades de coordinación dentro del bloque sindical, en un contexto adverso donde la ofensiva neoliberal se procesa en diferentes flancos: “no acertamos a consolidar un gran movimiento de acciones para ir juntando pueblo para la lucha” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90). Este escenario se resignifica y complejiza en agosto de 1990, cuando el Poder Ejecutivo presenta un proyecto de ley específico relativo a las actividades portuarias, verdadera “gambeta” para sortear las amenazas que se ciernen sobre la ley “madre” de EP.

Con fecha 1 de agosto de 1990 el Poder Ejecutivo había remitido a la Asamblea General, un proyecto de ley relacionado con los monopolios de alcoholes, seguros, servicios portuarios, de telecomunicaciones y casinos. El texto de este proyecto de ley encabezó, incluso, la carpeta N°304/90-rep.315/91 del Senado de la República, en que se incluyó como proyecto sustitutivo el “Proyecto de ley de Organización y Servicios Portuarios”. (Gorosito, 1993 p.49)

A partir de entonces la lucha portuaria adquiere una doble dimensión y temporalidad que determina su apuesta final por la derogación de ambas iniciativas -EP y ley de Puertos-. El SUANP como parte del PIT-CNT y la MSC adhiere a la campaña pro referéndum de la ley n°16.211, no obstante, la propuesta de impulsar un referéndum propio no contará con la resonancia y el respaldo esperado en el ámbito sindical, tampoco en el político, condicionando en buena parte el destino de la ANP y sus trabajadores.

5.4 Periplo al Referéndum de Empresas Públicas y rol del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos

El año 1991 resulta especialmente conflictivo⁸⁷, se asiste a una ofensiva privatizadora sin precedentes en el país (Monestier, 2007) cuya expresión máxima es la sanción, el 1° de octubre, de la ley de Empresas Públicas n° 16.211. Este hecho anticipó lo que deparaba al puerto en tanto sector estratégico y blanco de intereses privados trasnacionales, cuestión que fue percibida y explicitada por el SUANP en su prensa sindical. “¡El SUANP se moviliza en defensa de los entes! Hoy es “El Espinillar”, mañana, el puerto” (Volante SUANP, 03/04/91)⁸⁸.

Los portuarios conocemos de sobra las intenciones de este gobierno de privatizar nuestro puerto. Por lo que HOY MÁS QUE NUNCA, debemos movilizarnos junto a la Mesa Sindical Coordinadora y dar batalla a este intento privatizador. ¡Los entes movilizados en defensa del país! (Volante SUANP, 03/04/91)

Unión y lucha colectiva son apuestas fuertes del sindicato, de donde se desprenden medidas concretas a nivel general y particular⁸⁹. Muestra de ello es la resolución de la Asamblea General -octubre de 1991- donde además de reafirmar como eje fundamental la movilización del gremio en defensa del trabajo y contra la desmonopolización de la ANP, se decide “apoyar la propuesta del PIT-CNT y la MSC de convocar a un referéndum para derogar la ley de empresas públicas” (Boletín SUANP, 07/10/91). Una vez más destaca el compromiso de los portuarios en la conformación de un bloque sindical-popular que haga frente a la política -tildada como- “antinacional”⁹⁰ del gobierno.

⁸⁷ La escalada de tensión entre los gremios estatales y el gobierno se nutrió además del conflicto salarial público, la suspensión de la negociación colectiva y los desacuerdos con la política económica general.

⁸⁸ Se convoca a una concentración y marcha para acompañar la lucha de la federación de ANCAP y los trabajadores de Pueblo Belén y Constitución en su histórica marcha de más de 500km. hacia Montevideo, en defensa de sus puestos de trabajo -debido al cierre del emprendimiento agroindustrial de El Espinillar-.

⁸⁹ El boletín SUANP de fecha 19 de setiembre de 1991 informa sobre la implementación de paros perlados en el puerto y la movilización junto a trabajadores de los entes hacia Plaza Libertad.

⁹⁰ Otro de los boletines convoca a una concentración en la explanada de BPS -11 de diciembre- y posterior marcha hacia el Palacio Legislativo, en defensa de la seguridad social integral, contra la privatización del sistema jubilatorio y las EP, por las fuentes de trabajo, vivienda, salud, salarios y jubilaciones dignas. Dicha marcha es convocada por la Organización Nacional de Asociaciones de

El 25 de junio de 1991 el proyecto de ley sobre EP recibe media sanción en la Cámara Alta:

veintiún senadores alzaron su mano (...). La votación contó con los votos de casi la totalidad del Partido Nacional (partido de gobierno). El Partido Colorado votó la ley, pero el Foro Batllista y la Cruzada 94 no votaron los cinco artículos referidos a ANTEL. Votaron en contra el Frente Amplio y el Nuevo Espacio. (Dominzain, 2009 p.77)

Posteriormente, aunque no sin dificultades, el 13 de diciembre de 1991 se da la sanción definitiva en Diputados. En palabras de Dominzain (2009) “[el] sistema político se mostraba polarizado. Fue así como la primera ley sobre privatizaciones lograba ser aprobada con los votos contados” (pp.77-78). Estas disidencias resultan cruciales para el triunfo de su impugnación parcial un año más tarde -13 de diciembre de 1992- (Monestier, 2007). A partir de entonces, la campaña pro referéndum toma fuerza y pronto suma la adhesión del Polo Progresista -creado en 1992 con integrantes del partido de gobierno- y el PC, de posturas moderadas o directamente contrarias a la desmonopolización.

Respecto del sector portuario, el año 91 concluye con una especial preocupación del SUANP por informar a la ciudadanía sobre los riesgos asociados a la ley de Puertos, que recibe en diciembre media sanción del Senado.

Ciudadano, sabe usted: 1° ¿a quién favorece la privatización del puerto? 2° ¿qué sectores políticos están estrechamente vinculados con la Agencias Navieras? 3° ¿Hacia dónde apunta y qué consecuencias tiene dicha privatización? 4° ¿cuántas familias dependen directamente de las actividades portuarias, cuantos trabajadores quedarían en la calle? (Volante SUANP, 11/12/91)

El inicio de 1992 encuentra al SUANP movilizado en torno a temas varios⁹¹ pero dando prioridad al referéndum en defensa de las EP. Al respecto, un boletín de enero

Jubilados y Pensionistas del Uruguay (ONAJPU), el PIT-CNT y la Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua (FUCVAM).

⁹¹ Ajuste salarial, movilizaciones varias, problemas y reivindicaciones -del sector-, proyecto ley de puertos, realización de un paro general por mayor aumento para el sector público, convocatoria a Consejos de Salarios, conflicto de la Fábrica Uruguaya de Neumáticos Sociedad Anónima (FUNSA).

informa sobre la campaña de recolección de firmas, las etapas del proceso y su significado -amplio-, ejercicio preparatorio para el impulso del referéndum propio.

Esta es una etapa más de lucha contra la prepotencia de este gobierno, que nos roba en el salario (...) y no conforme con ello nos quiere dejar sin trabajo, vendiendo las Empresas del Estado al mejor postor. Es nuestra obligación como trabajadores, defender lo nuestro, lo del país. Es nuestra obligación como portuarios ser solidarios e ir templando las baterías para ir con más fuerza, el mes de marzo, a la lucha contra la Ley de Puertos. (Boletín SUANP, 30/01/92)

La prensa del SUANP da cuenta del entusiasmo y compromiso portuario con la lucha del movimiento sindical: “Para salvar al país los portuarios apoyamos el referéndum contra la Ley de Empresas Públicas” (Boletín SUANP, 12/02/92). Paralelamente, el gremio crea una Comisión de estudio sobre la ley de Puertos en respuesta a su media sanción y como forma de aportar a la discusión en Diputados -aspecto que se profundiza en el siguiente apartado-.

El SUANP aparece tensionado por las múltiples aristas del proyecto neoliberal y la reforma de Estado, la complejidad e interseccionalidad de su lucha se expresa en diferentes boletines y volantes. “Mientras luchamos por mejores salarios, defendemos nuestras fuentes de trabajo. Trabajamos para el triunfo de la papeleta blanca el 5 de julio. Seguimos preparando “nuestro” referéndum contra la ley de Puertos” (Boletín SUANP, 09/06/92).

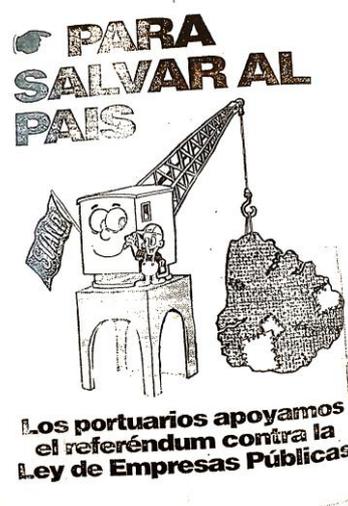


Ilustración 2. Boletín SUANP, 09/06/92

Por otra parte, es de advertir que el movimiento sindical debió procesar en tiempo récord la discusión en torno a qué recurso de Democracia Directa anteponer: se consideró un plebiscito, un referéndum de derogación total y otro de derogación parcial -con centralidad en los artículos referidos a ANTEL-. La conformación heterogénea de la Central, la existencia de diferentes tendencias y grados de proximidad al tema, atentó y/o demoró los consensos⁹². Finalmente, y en consonancia con la decisión mayoritaria del PIT-CNT, el SUANP acompaña la impugnación parcial de la ley -papeleta blanca- e integra el bloque pro-referéndum que se organiza en la Comisión para la Defensa del Patrimonio Nacional y la Reforma del Estado.

Sorteado el primer escollo impuesto por ley n°16.017⁹³ -entonces vigente- se habilitó la convocatoria electoral para la verificación de adhesión a la iniciativa. No obstante, la propuesta de derogación total por parte del sindicato de PLUNA junto a fracciones minoritarias del FA y el PIT-CNT -papeleta rosada- acabaría por tensionar el proceso y generar confusión en la ciudadanía.

La coexistencia de dos iniciativas llevó a que en la convocatoria fijada para el 5 de julio y luego en la del 1° de octubre, los ciudadanos que concurren a las urnas debieran especificar si deseaban someter a consideración de la ciudadanía la derogación total o parcial de la Ley de Empresas Públicas. (Monestier, 2007 p.26)

Durante estos meses el SUANP desarrolla una intensa militancia -interna y externa⁹⁴- en adhesión a la iniciativa mayoritaria de la Central y reafirma su doble estrategia: contra la desmonopolización/privatización de las EP y la reforma sectorial que se procesa en paralelo -la sanción de la ley de Puertos tiene lugar en abril del 92-.

No podemos bajo ningún concepto, dividir los votos del 5 de Julio y por ello, el Polo Progresista del Partido Nacional, todo el Frente Amplio, el Frente Colorado Popular, el Movimiento de Reafirmación Batllista, el PIT-CNT y los hombres y mujeres de todos los Sectores Políticos y Sociales que

⁹² La discusión también se procesa a la interna del FA, con igual resolución: derogación parcial mediante recurso de referéndum.

⁹³ Uruguay (1989). Ley n°16.017. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16017-1989>

⁹⁴ Destaca la realización de paros y una gran movilización -3 de julio- previo a la jornada cívica.

integran la Comisión de Defensa del Patrimonio Nacional y Reforma del Estado llamamos a unificar el esfuerzo detrás de la PAPELETA BLANCA de la Impugnación Parcial. (Boletín SUANP, 24/06/92)

En tanto un boletín con fecha 1 de julio expresa:

El triunfo de la papeleta blanca va a mover el tablero político de las coincidencias, por el impacto del voto popular y esto puede significar la derogación en cascada de distintas leyes privatizadoras. También tendremos que trabajar en una segunda etapa, por ejemplo, con el Referéndum contra la Ley de Puertos. (Boletín SUANP, 01/07/92)

La jornada del 5 de julio culmina con un deajo amargo, ya que ninguna de las propuestas alcanza las adhesiones necesarias para convocar a referéndum⁹⁵. La iniciativa peligró, al tiempo que se demostró la necesidad de un debate profundo, una mejor definición y organización de la campaña, y en especial de las estrategias de comunicación hacia la ciudadanía. Acciones que debieron considerar un “tiempo cívico” apremiante, en el entendido que:

La temporalidad de las acciones es pautada por los tiempos legales. Esto impacta y a la vez desafía al colectivo social, ya que las acciones deben adoptar diferentes dinámicas. No hay esperas ni se da lugar a improvisaciones y los organizadores se ven exigidos a responder en los tiempos constitucionalmente estipulados para llevar a cabo el referendo. (Dominzain, 2014 p.101)

Hecha la autocrítica y superado el golpe anímico del revés electoral, el SUANP expresa de cara a la jornada cívica del 1° de octubre:

En estas elecciones, elegimos un modelo de país para toda la vida, y en esta vida llena de luchas y sacrificios, le dejaremos un PAIS (ojalá que mejor) para nuestros hijos y nietos. Por eso, menos lamentos y broncas, y más trabajo y esfuerzo. VALE LA PENA. (Boletín SUANP, 08/07/92)

En esta instancia los números confirman la adhesión de un 29,8% de la ciudadanía a la iniciativa de derogación parcial, frente a un 0,64% afín a la derogación total. El ajustado triunfo⁹⁶ habilitó la convocatoria final y obligatoria de votación el día 13 de diciembre de 1992.

⁹⁵ 19,2% a favor de la derogación parcial y 0,92% a favor de la derogación total.

⁹⁶ Producto de la no obligatoriedad del voto, problemas logísticos e incluso, la falta de compromiso de los propios trabajadores interesados en el proceso. También se apuntó a la campaña mediática contra referéndum: “¿por qué nos tomaron? ¿nos creen ilusos, tontos? ¡¡Defenderemos nuestras

Un boletín sindical del mes de noviembre informa sobre las acciones a desarrollar a nivel sectorial y general, donde destaca la iniciativa “Cada Gremio, UNA ESQUINA”, jornada en la que el PIT-CNT, sale a la calle, con casi 100 puestos” (Boletín SUANP, 11/11/92), asimismo, se informa sobre actividades de pintada de pasacalles, pancartas y carteles, también se exhorta a los trabajadores a inscribirse como delegados de mesa.

Finalmente, pese a los escollos interpuestos, el referéndum resulta exitoso y constituye una señal clara de la ciudadanía al sistema político, atenuando parte del proceso privatizador que en principio pareció avasallante. “Por la cantidad y profundidad de los efectos que tuvo, el exitoso referéndum contra la Ley de Empresas Públicas constituye un mojón en el ciclo de utilización de los MDD promovidos “desde abajo” como forma de oposición extraparlamentaria en Uruguay” (Monestier, 2007 p.28). En la misma línea Dominzain (2009) expresa: “El 66,59% de la ciudadanía votó por la derogación de la ley lo que representó para el gobierno -sostiene Moreira- un “jaque mate”. De todas formas, los impulsos privatizadores no fueron abandonados” (pp.79-80).

Más allá del resultado alcanzado, los bemoles descritos dan cuenta del desafío de promover una consulta popular que requiere movilización y politización de la ciudadanía en su conjunto. Verdadero desafío en un contexto general de apatía y desencanto, que además de responder a particularidades nacionales, adquieren proyección universal y se insertan en los desarrollos contemporáneos de la nueva “Aldea Global” (Caetano, 2006).

Asimismo, se advierten dificultades en el propio movimiento sindical fuertemente afectado por las transformaciones del mundo del trabajo y la crisis de las experiencias socialistas -que golpea a la dirigencia sindical del Partido Comunista (PCU) históricamente fuerte en ciertos sectores- también por el cuestionamiento y descrédito impuesto por la ofensiva conservadora de la época.

fuentes de trabajo y la soberanía del país a pesar de todo!! ¡¡No puede venir el REMEDIO, de donde sale la peste!!” (Boletín SUANP, 02/10/92).

El proceso implicó una ardua tarea de ingeniería para sus impulsores, que debieron dejar de lado intereses particulares/sectoriales para acrecentar las posibilidades de éxito, apostando a la construcción de una “arena cívica” entendida como “cúmulo de entornos públicos en los cuales los actores diversificados sectorialmente, suprimen provisoriamente sus proyectos particulares para formular y perseguir un propósito emergente común, donde los aliados externos y apoyos ocasionales quedarán claramente definidos” (Mische y Pattison, 2000 como se citó en Dominzain, 2014 pp.111-112). Si bien es cierto que los funcionarios públicos en particular y la clase trabajadora en general fueron afectados por la política económica del gobierno y su afán reformista, existieron diferencias de grado y por tanto en los énfasis e intereses de lucha entre los propios entes y más aún, entre éstos y el sector privado.

El equilibrio entre la concesión y la renuncia implicó importantes esfuerzos, que lograron concretarse. No se permitió la escisión del movimiento social ni tampoco el quiebre de las alianzas políticas, lo cual hubiera resultado contraproducente teniendo en cuenta la gravitación que los partidos, por la propia conformación e historia nacional, tienen sobre los procesos políticos y vida del país. En palabras de Dominzain (2014):

Se requiere que los intereses sectoriales, tanto de los partidos políticos como de las organizaciones sociales, puedan trasladar y hacer una lucha focalizada hacia el interés colectivo, sin la grifa de la pertenencia política o gremial, porque posibilitan así aunar los esfuerzos, sin modelos rígidos, por el contrario, adaptativos [...] para arribar a una salida concertada y comprometida. (p.144)

Si por “tiempo cívico” se entiende además del respeto a los estrictos plazos constitucionales, la tarea de divulgar la propuesta -por medios claros y efectivos- promover la movilización, participación e involucramiento de la ciudadanía, el desafío fue enorme, teniendo en cuenta las condiciones desiguales en que se desarrolló la campaña -en términos de recursos-. La iniciativa pro-referéndum en sus diferentes estadios, avanzó en la construcción de una arena cívica por medio de discursos, alianzas y la organización en torno a un proyecto común, en que el movimiento sindical esgrimió un papel clave y articulador del proceso.

El clima de entusiasmo tras el triunfo en las urnas, se expresa claramente en la prensa del SUANP: “Compañeros, el triunfo del SI significa un repudio a la política económica del gobierno y a sus intentos de privatizar la Empresas del Estado” (Boletín SUANP, 15/12/92). Escenario que alienta la estrategia de los portuarios de anteponer su propia consulta popular, tal y como expresa otro boletín sindical:

El 93 comenzará con la pelea por el Salario, tantas veces estafado, y por la defensa de lo alcanzado, con tanto sacrificio, el pasado 13 de diciembre con el triunfo del SI. (...) el Pueblo se opuso claramente a las privatizaciones, y el puerto no es ajeno a ello. Por lo que no nos oponemos a una verdadera reestructura portuaria, pero sí nos oponemos terminantemente a la entrega de los puertos uruguayos. (Boletín SUANP, 30/12/92)

El éxito del referéndum se traduce en dique de contención a los procesos reformistas que con variado énfasis continúan promoviéndose a lo largo de los 90' y adentrado el S.XXI⁹⁷. En palabras de Monestier (2007) “marcó el ritmo de las reformas que el Uruguay procesaría en la segunda mitad de la década de 1990, cuando el país pareció convertirse en el paradigma de una vía “gradualista” de reformas” (p.29). En síntesis: rechazo ciudadano al desmantelamiento del Estado y su intervención social, económica y productiva, que se traduce en costo político.

En la medida en que una propuesta de reforma del Estado permita sospechar que se atenta contra esos fines sociales, tal propuesta será rechazada (...) no sólo por conservatismo, sino principalmente porque no se acepta que el Estado, o sus empresas, dejen de cumplir un papel social -aún a costa de su ineficiencia o falta de rentabilidad-, considerado como inherente a su condición de organismos públicos. (Nahum, 1993 p.70)

Así, el triunfo puede entenderse como crítica e interpelación a la forma hegemónica de entender la democracia, la disputa de su sentido liberal y procedimentalista. Reivindicó un tipo de ciudadano activo, involucrado en la cosa pública y protagonista en la defensa de los intereses comunes, expresión civil instituyente -defensiva y ofensiva- de una democracia en términos sustantivos.

⁹⁷ Sólo en el período 1989 y 2004 se realizaron once consultas electorales por iniciativa popular (Dominzain, 2014).

Capítulo VI. La posición del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos ante la reforma sectorial

6.1 Administración Nacional de Puertos, caso paradigmático de reforma

La privatización portuaria en Uruguay halla su génesis previo a la administración que la concreta. Desde la dictadura y especialmente durante el primer mandato de Sanguinetti, comienzan a crearse las condiciones para la participación privada en la actividad bajo argumentos de ineficiencia, ineficacia, burocratización de la ANP y el supuesto exceso de poder sindical, acusado de anteponer intereses corporativos a los de la sociedad en su conjunto.

Son ante todo grupos privados -económicos y técnicos- vinculados al quehacer naviero, armatorial y portuario junto a sectores políticos nucleados en la Coincidencia Nacional quienes colocan el tema en agenda como parte de la reforma de Estado. Aunque originariamente la materia de servicios portuarios formó parte del proyecto de ley n°16.211, durante el proceso de discusión parlamentaria y tras no arribarse a consensos políticos se produce su desglose del marco general de las EP. Se trató de una decisión política que expresa la intención deliberada del Ejecutivo, la coalición de gobierno e intereses privados por vehicular la reforma del sector sorteando la posibilidad de veto ciudadano. “El poder político y los intereses económicos portuarios no se arriesgaron a que no se llegara a concretar (...) una profunda reforma portuaria. (...) se optará por propiciar otra ley específica (...) que se convertirá en la ley n°16.246” (López y Prato, 1998 p.138). Esta es parte de la singularidad que reviste el caso de la ANP.

El proceso que da nacimiento la ley de Puertos denota “lo complejo de legislar en materia portuaria: por un lado, por lo específico de la temática y principalmente, por la enorme cantidad de intereses contrapuestos que se manejan en esa órbita” (López y Prato, 1998 p.138). Ambos aspectos se aprecian durante el tratamiento del

proyecto en la Comisión Especial sobre Empresas Públicas de la Cámara de Representantes⁹⁸, donde cristalizan diversas posiciones e intereses -partidos y actores políticos, organizaciones empresariales y sindicales- que colocan énfasis distintos en el diagnóstico situacional y las modificaciones a realizar -en materia de infraestructura portuaria y organización del trabajo- aunque existió consenso en la necesidad de mejorar la eficiencia del sector.

El corazón del argumento pro reforma apuntó a que la excesiva participación del Estado en la actividad portuaria generaba una inadecuada asignación de recursos, altos costos y limitaba el ingreso de divisas al país, además del desincentivo a la actividad privada (Gorosito, 1993). La modernización portuaria se imponía como consecuencia de la internacionalización de la economía, los avances tecnológicos y la evolución del transporte marítimo -en ascenso desde los años 80'- sumado a que diversos países de la región -con Chile a la cabeza- procesaban sus respectivas reformas⁹⁹ en busca de convertir sus puertos en Centros Intermodales de Transporte. Lo anterior exigía a Uruguay “ponerse en carrera”.

De acuerdo a sus principales promotores, la reforma hallaba justificación en razones de “importancia y urgencia”. Importancia por el aporte histórico del puerto a la conformación y configuración nacional, por su proyección geopolítica y potencial económico demandantes de un régimen de apertura. Urgencia en tanto los inminentes procesos de integración regional como el MERCOSUR y el programa de Hidrovía Paraguay-Paraná¹⁰⁰ -donde Uruguay aspira a consolidarse como Polo Logístico Regional en virtud de la ubicación estratégica del puerto de Montevideo sobre la Cuenca del Plata (Fundación Valenciaport, 2018 como se citó en

⁹⁸ Esta Comisión recibe a los actores directamente interesados/afectados por la reforma: Directorio de la ANP, autoridad de ANSE, grupos empresariales, organizaciones sindicales portuarias (Broquetas y Rodríguez, 2018).

⁹⁹ En Brasil por medio de la ley n°8.630 de 1993, en Ecuador por medio del proceso de modernización del Estado que incluyó un Plan de acción sobre los puertos en 1993, en Colombia por medio de la ley n°01 de 1991, en Argentina a través de la ya citada ley n°24.093 de 1992.

¹⁰⁰ “Programa integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, definido sobre la base de una estrategia de transporte fluvial a lo largo del sistema hídrico del tramo comprendido entre el puerto Cáceres (Brasil) en su extremo Norte, y el Puerto de Nueva Palmira en su extremo Sur. (...) Este sistema fluvial es el segundo más largo de América del Sur, drenando un área de 1.750.000 km²” (ICD, 2016 p.23).

Etchebehere, 2019)- exigían para su “éxito” acciones de política portuaria (Gorosito, 1993).

Con el objetivo de devolver competitividad a los puertos uruguayos -especialmente, Montevideo- y fomentar el crecimiento económico, el sector empresarial aliado estratégicamente a los sectores políticos liberales, impulsaron y defendieron una legislación permisiva -flexible- con la circulación de mercaderías, la navegación y la participación privada, tendientes a captar el interés económico regional y abrir nuevas posibilidades al sector -que aunque contaba con privilegios naturales, debía enfrentar los límites de la economía de escala-.

La defensa de una reforma estructural, no solo la mejora de la gestión pública, se basó en una evaluación negativa del sistema portuario nacional -escasa productividad, malos resultados operativos e ineficiencia, traducidos en baja confiabilidad- que implicaba sobrecostos para la sociedad, afectaba la posición del puerto de Montevideo en el concierto regional y limitaba al desarrollo económico del país¹⁰¹. Esta situación era atribuida por los promotores de la reforma a tres factores: “la organización del trabajo en el contexto de un sistema esclerotizado, la descoordinación entre diversos organismos intervinientes y la burocratización excesiva de la empresa pública con prestación monopólica en la mayoría de las actividades portuarias” (Gorosito, 1993 p.28). Respecto a lo último, se señaló que la gestión pública trocó la toma de decisiones con base en la racionalidad económica por otra con base en imperativos políticos tendientes a disminuir la tensión social, dejando de lado la eficiencia. Como solución el Estado debía restituir a la esfera privada aquellas actividades que en su desarrollo histórico había tomado para sí pero no le correspondían en tanto funciones primarias o de compromiso social.

En lo que refiere específicamente a la organización del trabajo, la convivencia de dos sistemas -estibadores de a bordo y muelle- a cargo de dos entidades distintas -

¹⁰¹ Al respecto Gorosito (1993) expone algunos datos presentados ante la Comisión de Empresas Públicas de la Cámara de Representantes y la Comisión de la Cámara de Senadores sobre resultados operativos que confirman la ineficiencia portuaria -en relación a rendimientos medios para carga fraccionada, movimiento de contenedores, rendimiento de carga general, transferencia de graneles, tiempo promedio de estadía de los buques en el puerto de Montevideo-.

ANSE y ANP, respectivamente- fue señalada como anacrónica, y junto al accionar y la conflictividad laboral de sus respectivas organizaciones sindicales -SAEDU y SUANP- un obstáculo para el desarrollo eficiente.

Esta estructura, que fue común en muchos países del mundo, hoy prácticamente ha desaparecido. Directa o indirectamente, los monopolios establecen las condiciones de funcionamiento del sistema con baja productividad de la mano de obra y plantillas sobredimensionadas. Los procesos de desarrollo tecnológico están dificultados por la rigidez de las organizaciones y el poder distorsionante de los sindicatos. (Informe Técnico DNT/ MTOP, 1991 como se citó en Gorosito, 1993 p.29)

En tal sentido, en nombre de la necesaria modernización y al amparo de recomendaciones técnicas (CEPAL, 1992), se postuló la reestructuración de las relaciones laborales en base a orientaciones de mercado. Se apeló a la disminución del funcionariado de la ANP -sobre todo del vinculado a OPO- y de ANSE¹⁰² mediante retiros incentivados. El tema de la desocupación tecnológica, producto del creciente tráfico de cargas “contenerizadas” y la demanda de tecnificación portuaria, también estuvo sobre la mesa, no obstante, para los defensores de la reforma el reposicionamiento previsto de los puertos uruguayos – y el consecuente incremento de la actividad- compensaría las tendencias a la baja del empleo.

El impulso reformista del sector contaba además con “profetas” internacionales, muchos nucleados en la CEPAL, que atizonaban la privatización portuaria en la región y la adhesión a los principios del libre mercado en detrimento de los monopolios estatales y la organización sindical (CEPAL, 1992, 1999). Como se mencionó anteriormente, no puede obviarse que la reforma portuaria uruguaya se inscribe en un proceso regional, que brindó herramientas y argumentos a sus defensores bajo el imperativo de *aggiornarse* a las nuevas demandas del comercio internacional.

¹⁰² Una vez frustrada la unificación de los servicios de estiba a bordo y en tierra propuesta por el SUANP, así como la eliminación directa de ANSE propuesta por los sectores empresariales.

6.2 Proyecto ley de Puertos: la antesala

Ya en diciembre del 89' el SUANP declara la batalla sin cuartel contra la reforma del sector, al tiempo que arenga la lucha integral y unidad del movimiento sindical como vías privilegiadas de amparo al trabajo, el patrimonio y la soberanía nacional.

A inicios de los 90' el SUANP denunciaba a los “malos gobiernos y pésimos Directorios” que creaban las condiciones para el deterioro y “entrega del puerto” mediante la falta de inversiones, acondicionamiento y personal en Montevideo y el interior - situación especialmente grave en puertos del litoral, ávidos de una política de recuperación de la actividad-. Asimismo, denunció campañas de desprestigio del trabajo portuario y la apelación a consultorías externas -privadas y extranjeras-“(…) tienen los estudios de INTECSA, el dinero para concretarlo (préstamos del BIRF mediante) y un gran y costoso trabajo ante la opinión pública para que estos cambios sean posibles sin generar resistencia ni rechazo” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 10/90). Todo lo cual procura contrarrestar reivindicando la productividad del trabajo, informando a la ciudadanía sobre la situación del sector, los riesgos asociados a la privatización y el posicionamiento del sindicato.

El SUANP acusó al Directorio y su gestión burocrática de malas inversiones, gastos irracionales e irregularidades -exigió la reparación de los remolcadores Pablo Ferrés y Artigas, la reparación del buque Soriano, los lanchones 33 Orientales y Leyenda Patria-. También señaló la falta de voluntad política para la resolución de problemas y el desconocimiento e inoperancia de las autoridades portuarias en la materia al tratarse de cargos políticos y no técnicos -la asignación de cargos por criterio técnico en detrimento del clientelismo y la antigüedad fue una reivindicación histórica del SUANP-. Denunció, asimismo, la no ejecución de partidas¹⁰³ y sus nefastas consecuencias para la actividad, identificando allí una “estrategia [para]

¹⁰³ Como ejemplo se menciona la utilización ínfima del presupuesto asignado a la ANP en 1987 y 1989: N\$ 424.863.296 de los N\$ 6.387.197.000 y N\$ 1.624.667 de los N\$ 5.155.000 respectivamente (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 09/90). Gran parte del dinero asignado para la inversión en instalaciones eléctricas, equipos e instalaciones varias, flota automotriz, entre otras no fueron ejecutadas. Los trabajadores denuncian especialmente la falta de inversión en puertos de interior -Nueva Palmira-.

destruir toda la estructura portuaria (...) para entregar el puerto a los capitales extranjeros, en pago de la deuda que los trabajadores no generamos, aduciendo que los servicios en manos privadas serán más eficientes” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 09/90).

El SUANP exigió la supresión de gastos suntuosos y derroches de las autoridades, el ingreso y capacitación de personal, mejoras en la inversión, el reflote y acondicionamiento de distintas secciones -talleres, varadero, mantenimiento- medidas que juzgó imprescindibles para recuperar la competitividad de la ANP. De este modo, procuró iluminar aquellas variables de la ineficiencia en principio no contempladas -de modo intencional- por los promotores de la reforma, elaborando propuestas para su atención.

Un clima de tensión envuelve las relaciones entre sindicato y ANP, situación que se hereda del Directorio saliente (1987-1990) con Eugenio Baroffio a la cabeza. La renovación de autoridades y asunción de Eduardo Álvarez Mazza como presidente por el período 1990-1995, es depositaria de grandes expectativas pronto frustradas¹⁰⁴. La tensión se centra en tres grandes ejes: reestructura del ente -en que los trabajadores reclaman participación- aspectos salariales y condiciones de trabajo. Respecto al primero, ya a fines de los 80’ el SUANP había propuesto la creación de un ámbito de discusión técnica con los actores involucrados en la actividad -ANP, MTOP, SUANP, usuarios-. El fracaso de tal iniciativa evidenció obstáculos políticos que el sindicato pronto señaló y a los que atribuye gran parte de la conflictividad en el sector. Desde entonces el SUANP confirma sospechas y da cuerpo a un argumento central: la reforma responde a objetivos políticos antes que técnicos. Respecto de las dos últimas reivindicaciones, habían sido una constante tras la reapertura democrática y el rearme del sindicato.

las reivindicaciones en aquel momento, bueno... primero estaban vinculadas con muchos reclamos de carácter estatal, como era conocer el presupuesto de la administración, ver las inversiones que se iban a hacer (...) transcurrieron los años 80’ hacia el 90’ bueno, luchando por defender

¹⁰⁴ Bajo su administración se concreta la reforma del sector y el desande de una reestructura previa que el SUANP reivindica como exitosa en el marco del monopolio estatal.

los puestos de trabajo, por generar mejores condiciones. (...) hubo un gran retroceso de pérdida salarial y pérdida de derechos durante la dictadura, entonces... podemos decir esos primeros años, fueron años de lucha por recuperar derechos, recuperar beneficios... Hasta el año 92, en donde marca la vida del puerto y marca la vida del sindicato. (Referente sindical 2 ex SUANP)

Los trabajadores insisten que la ANP es rentable y fundamentan allí el interés privado – especialmente dirigido a secciones estratégicas, que representan el 90% de los ingresos portuarios- al tiempo que advierten sobre las consecuencias de extranjerizar el sector¹⁰⁵. Reclaman que rara vez sus aportes son contemplados por la administración donde prevalece una tendencia al achique del Estado bajo el supuesto de que la privatización resolverá los problemas coyunturales y estructurales del sector. Al respecto, la postura del SUANP es clara: la solución radica en la mejora de la eficiencia pública, que requiere de amplios compromisos.

Como se mencionó -apartado 5.1- en Uruguay la intervención estatal en la economía ha sido históricamente central debido a la ausencia de una fuerte cultura empresarial y la debilidad de la burguesía nacional. A su vez, el Estado absorbió parte de la ineficiencia privada en coyunturas de crisis, lo que sentó las bases del deterioro de las EP acusadas de ineficientes y onerosas, aunque objetivamente, se trate de áreas y actividades de gran rentabilidad y capitalización -pretendidas por capitales privados transnacionales- como es el caso de la ANP¹⁰⁶.

En complemento, el SUANP denuncia tempranamente la complicidad de las autoridades portuarias con intereses privados que agitan la reforma por motivos económicos y geoestratégicos -vinculados a la futura Hidrovía y procesos de integración regional-. “El Sindicato sospecha que detrás de esta maniobra se ocultan las grandes multinacionales, que de mucho tiempo atrás acarician la idea de

¹⁰⁵ Argumentos que se retoman y actualizan en la comparecencia del SUANP ante la Comisión Especial de Diputados que discute el proyecto ley de Puertos, en marzo de 1992.

¹⁰⁶ A tales efectos, varios boletines del SUANP denuncian la situación de la empresa Christophersen, que beneficiada por la dictadura continúa operando en el puerto gracias a su vínculo con el PC. Lo anterior demuestra la existencia y persistencia de lazos que ligan gran capital y poder político. Tal empresa había conseguido importantes privilegios durante las administraciones previas y se cuenta entre las principales promotoras de la reforma en el sector.

apoderarse de todo el Puerto, ya es viejo aquello de sus reclamos del “puerto libre”” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 10/90).

También el SUANP advierte y denuncia el interés por efectivizar la reglamentación sindical en el sector “creando así las condiciones para llevar adelante una mayor explotación del hombre y expropiar del salario sus enormes ganancias. Se trata entonces de legalizar “el pandillaje”” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 10/90). Afirmación preludio de lo que acontece más tarde, ligado intrínsecamente al debilitamiento de la organización sindical. Lo anterior, sumado al tenor político del nuevo *staff* de gobierno -de coqueteo neoliberal- conduce a un posicionamiento del SUANP en clara oposición al proyecto reformista -oficial- que pretende resistir.

No tengan dudas -quienes pretenden despojarnos de lo nuestro- que defenderemos las Empresas del Estado que son del país todo y no de unos pocos privilegiados. Daremos la pelea por nuestros derechos que son los derechos de todos los trabajadores portuarios y de las generaciones futuras del país; porque los Orientales ¡no venderemos el rico patrimonio al bajo precio de la necesidad! (Boletín SUANP, 19/07/91)

El sindicato coincidió en la necesidad de reestructurar la actividad, aunque fue intransigente en dos aspectos: su procesamiento dentro de la órbita estatal y con participación activa de los trabajadores. Ambas formas de poner coto a los riesgos de privatizar y extranjerizar un sector considerado estratégico.

Para enfrentar el colosal desafío, el SUANP apeló a la conformación de un bloque contrahegemónico popular capaz de incidir en la opinión pública y el Parlamento, con base en una triple estrategia: 1) fortalecimiento de la herramienta sindical SUANP, 2) coordinación con demás sindicatos de la Intergremial Marítima y Portuaria (INMARPOR) y 3) coordinación con la MSC y el PIT-CNT. Estrategia multidimensional de implicancias recíprocas, donde la dinámica y correlación de fuerzas a la interna y entre los distintos niveles estuvo condicionada por los avances de la reforma de Estado y su incidencia disímil. Interjuego en que se procesan aciertos y desaciertos para los trabajadores portuarios.

Asimismo, las tempranas desavenencias en la coalición de gobierno –sobre el tema puerto y desmonopolización en general- habilitaron un campo de lucha que el

SUANP procura capitalizar mediante acciones de variado espectro; lo que permite caracterizar su posicionamiento como defensivo y contestatario, al tiempo que propositivo. Se exploran posibles acuerdos y alianzas, la prensa sindical da cuenta de numerosas instancias de intercambio con autoridades del Directorio, ministros y legisladores de todos los partidos/sectores políticos. En paralelo, son recurrentes las movilizaciones, manifestaciones y denuncias públicas ante las características y avances de las intenciones reformistas, que cuenta con puntos álgidos, al igual que ciertas instancias de comparecencia en el Parlamento.



Ilustración 3. Fotografía movilización SUANP. Año 1991

Durante el proceso de discusión e inmediatamente después de sancionada la ley de Puertos, el SUANP protagoniza una resistencia activa y despliega acciones para contener los cambios en materia portuaria y laboral. Mantiene estoica la postura en defensa del bien público y el trabajo, expreso bajo las consignas de “un puerto al servicio del país” y “ningún portuario fuera de la ANP” de los años 1991 y 1992. Las páginas que siguen procuran un acercamiento al posicionamiento sindical, los principios y argumentos sobre los que se sustenta y las acciones desarrolladas en consecuencia, bajo la firme convicción de que “la lucha no asegura el triunfo, pero la única forma de triunfar es luchando” (SUANP, 1992).

6.3 El Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos ante la discusión del Senado

Conocido el proyecto de ley en agosto de 1990 y más allá de algunas coincidencias de diagnóstico -ineficiencia, necesidad de desburocratizar la gestión y mejorar la coordinación, unificación de los servicios de estiba- el SUANP identifica cuatro aspectos especialmente regresivos para la actividad y las relaciones laborales en particular, en los que centra sus contrapropuestas: 1) régimen de puerto libre, 2) redefinición del rol de la ANP, 3) declaración de esencialidad de buena parte de los servicios portuarios, 4) creación de la Capitanía de Puertos -designada directamente por el Poder Ejecutivo-. Al respecto el SUANP expresa: “prohíbe por la vía de declarar servicio esencial la carga y descarga, la realización de medidas de lucha de los compañeros afectados a la operativa (...) y ELIMINA las potestades del Directorio de dirigir efectivamente la ANP” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 07/90). Disposiciones que se mantienen prácticamente inalteradas tras la media sanción del Senado, pese a la exigencia de su eliminación o revisión por parte del sindicato.

Paralelamente, el SUANP prioriza la defensa del trabajo y el salario que se enmarca en la plataforma reivindicativa de la MSC y el PIT-CNT, preocupaciones compartidas por el movimiento sindical, en tanto expresión concreta de la reestructura y ajuste en la vida de los trabajadores. Al respecto algunos de sus boletines expresan:

Defensa que pasa por dejar claro, quienes son los verdaderos ineficientes e incapaces que atentan contra todas las “empresas estatales”, con el fin de tirarlas abajo, volviéndolas deficitarias; para luego rematarlas al mejor postor, en favor, por supuesto de las grandes multinacionales; a su vez acreedoras de la “deuda externa” que contrajeron estos mismos ineficientes e incapaces alcahuetes. (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 10/90)

La lucha por un mejor salario apunta a la defensa de la fuente de trabajo, en el sentido de que, si ganamos mejor, defenderemos mejor la única fuente de recursos para llevar el pan a nuestras familias” (...). “Contra el hambre y la miseria, por aumento salarial inmediato, en defensa de nuestra fuente de

trabajo. Contra la desmonopolización privatizadora”. (Boletín SUANP, 13/09/90)

La apuesta a la articulación de luchas -portuaria, de los entes, de los trabajadores en general- se mantiene, la ofensiva del capital es contestada y resistida por el trabajo organizado. Lectura y llamado que se pregona especialmente a la interna del sector y en todos los puertos del país, bajo la leyenda “Unidad, participación y lucha” expresa en los boletines sindicales de los años 1990 y 1991. Ejemplo sobresaliente de este espíritu es el paro y marcha nacional realizados el 24 de agosto de 1990, bajo la consigna “contra el hambre y la desocupación”¹⁰⁷. Al respecto la prensa sindical expresaba:

No importará si estamos en Montevideo o cualquier Puerto del Interior. Nos quieren echar a todos y ¿a dónde vamos a ser redistribuidos, si se piensa privatizar todo?; lisa y llanamente nos quedaremos sin trabajo. El interior y Montevideo deben luchar en forma conjunta, sin dividirnos. (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 07/90)

El SUANP apela a la construcción colectiva de un plan de acción con participación activa de los trabajadores portuarios en los espacios de discusión y toma de decisiones¹⁰⁸, medio y fin para robustecer la representatividad y fortaleza del sindicato “a la interna”, vía para ampliar sus posibilidades de éxito “hacia afuera”. “Valoraremos juntos la situación del puerto y plantearemos todas las inquietudes para ir definiendo los puntos reivindicativos que peharemos y las movilizaciones concretas que tendremos que llevar adelante para conquistarlos” (Boletín SUANP, 16/07/90). Se prioriza al SUANP como herramienta para la defensa de los intereses portuarios -y del país- la generación de conciencia y acción política, de resistencia a la domesticación y/o reemplazo del sindicalismo de clase por otro dócil y acrílico.

La actitud combativa del SUANP no obtuvo, empero, su histórica predisposición al diálogo, echando por tierra la acusación de que antepuso intereses propios/corporativos a los generales del país. A lo largo del proceso el SUANP

¹⁰⁷ Que incluyó la reivindicación de mayor presupuesto, salario digno, reflotamiento de los puertos del interior y el cabotaje, entre otras.

¹⁰⁸ Ejemplo es la convocatoria a la multitudinaria Asamblea General del 31 de julio de 1990, para la definición de acciones en defensa de los puestos de trabajo, amenazados por la reforma de Estado – en proceso-.

elaboró propuestas varias que recogieron la sapiencia y experiencia portuaria, en su mayoría desoídas por la administración y gobiernos de turno.

Denunció su exclusión de ámbitos políticos, pese a lo cual, insiste en celebrar intercambios con autoridades gubernamentales, también comparece ante distintas comisiones legislativas -Desmonopolización, Empresas Públicas- donde procura demostrar la potencial eficiencia y competitividad de la ANP, junto a los beneficios de su conservación estatal.

Con números de 1989 rebate argumentos sobre el exceso de trabajadores portuarios -reducidos a la mitad respecto a la década previa- demuestra un mayor ingreso de buques y tráfico de mercancías respecto de 1984 -193% y 72% respectivamente- y el incremento de ingresos en un 58% por concepto de servicios de explotación terrestres y marítimos (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 09/90). Señala la mejora en los índices de liquidez, la disminución del endeudamiento interno y externo y, pese a la inadecuación tarifaria, concluye un balance positivo de la rentabilidad del ente. Sobre esta base, denuncia el fundamento político-ideológico de la reforma y la alianza político-económica que la sustenta: “oculto bajo el manto de la eficiencia operativa, se esconden oscuras intenciones que nada tienen que ver con los intereses del país y sus trabajadores” (Boletín SUANP, 19/07/91).

El transcurso del año 91 tensiona y exige el desdoblamiento del SUANP. Por un lado, la sanción de la ley de EP “marca la cancha” y demanda la atención y energía de todo el movimiento sindical. En lo particular del sector, destaca el inicio de negociaciones con el Directorio para establecer criterios e implementar una reestructura con participación de los trabajadores, creándose por exigencia del sindicato, una Comisión Bipartita a tales efectos. Paralelamente, el SUANP continúa movilizado en defensa del trabajo, el salario y el monopolio estatal, en un contexto de claro avance privatizador a nivel general y sectorial, y el inicio de la discusión del proyecto ley de Puertos en el Senado.

El debate en la Cámara Alta se polarizó en torno a legisladores vinculados al PN y PC afines a la reforma -destacan Ignacio de Posadas y Juan Carlos Blanco,

respectivamente- alineados a los sectores empresariales y autoridades de la ANP, y legisladores del FA -Danilo Astori y José Korzeniak- que mantuvieron una posición cercana al actor sindical.

Desde la oposición se denunció con ahínco el carácter privatizador del proyecto y los riesgos asociados a la pérdida de soberanía sobre un sector estratégico, lo que suponía atentar contra los intereses nacionales. Advirtió los efectos regresivos de la ley sobre el trabajo portuario, aduciendo casos como el chileno donde se promovió la desregulación y competencia, barriendo con muchos de los derechos conquistados por la organización colectiva. Cuestionó las bondades de la libre competencia, al tiempo que señaló la inevitabilidad del monopolio privado y del incremento de la evasión fiscal (Gorosito, 1993).

Los legisladores oficialistas por su parte negaron el ánimo privatizador del proyecto, que su concreción afectara el patrimonio del Estado y comprometiera la independencia nacional. El debate obligó a definir el esquivo concepto de privatización, que *grosso modo* implica el traspaso de una actividad económica pública al sector privado, aunque “la cuestión variará según la mayor o menor amplitud con que se maneje el término, y especialmente, si se exigirá para configurar el fenómeno la enajenación de activos públicos” (Gorosito, 1993 p.34). En tal sentido, el Senador Abreu expresa: “esta ley no es privatizadora. En materia de Derecho Público esta ley establece como figura central para el funcionamiento, el régimen de concesión y de permiso” (Abreu, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay [DSCS] 1991, como se citó en Gorosito 1993, p.33). Las predicciones negativas sobre el trabajo portuario se desestimaron y tildaron de “acusaciones injustificadas”, “descalificaciones ideológicas”, “apreciaciones efectistas” (Gorosito, 1993) y “fundamentos de tipo emocional” (Broquetas y Rodríguez, 2018). Asimismo, se desmintió la supuesta radicalidad de la ley, bajo el argumento de que la ANP nunca había concretado un monopolio integral efectivo sobre la actividad portuaria nacional.

La oposición también denunció el carácter fragmentario y/o aislado del proyecto al no inscribirse dentro de un plan de infraestructura de transporte nacional que

involucrara carreteras y vías férreas. El oficialismo esgrimió que los lineamientos de la política sectorial de transporte e infraestructura se incluían en el plan de inversiones 1991-1994, contemplado en el proyecto de presupuesto quinquenal.

Las posiciones y argumentos se mantuvieron polarizados cancelando cualquier posibilidad de acercamiento, no obstante, la mayoría de escaños pertenecientes a la coalición de gobierno inclinó la balanza hacia la sanción del proyecto en diciembre de 1991, casi sin modificaciones¹⁰⁹.

Conocida la noticia, el SUANP convoca una Asamblea General de carácter grave y urgente a fin de rearmar su estrategia de cara a la etapa final de discusión parlamentaria. Esta Asamblea, entre otros puntos resuelve: 1) continuar el conflicto, 2) aprobar la propuesta presentada por el Comité Ejecutivo titulada “Posición del SUANP frente a la discusión del Proyecto de Ley en Diputados”, 3) “encarar decididamente tanto la problemática que genera este proyecto como la interna que se está viviendo en diversas secciones del Puerto, como asimismo brindar nuestro mayor esfuerzo a la Campaña Pro-Referéndum contra la Ley de Empresas Públicas” (Boletín SUANP, 12/03/92), 4) habilitar al Comité Ejecutivo a realizar negociaciones y tomar medidas necesarias para el logro de los objetivos propuestos.

Las acciones dirigidas a la opinión pública se intensifican entre enero y febrero de 1992 mediante una campaña de impacto y movilización – en coordinación con el PIT-CNT- que buscó sensibilizar a la población sobre la situación que enfrentaba “el puerto, los portuarios y el país”. Se priorizó la campaña radial y callejera, afiches y volanteadas, pintadas y pasacalles en distintas zonas de Montevideo y el interior; estrategia que buscó aglutinar fuerzas y presionar al poder político para introducir modificaciones al proyecto una vez asumida su inminente sanción.

Tanto en diciembre de 1991 como en abril de 1992 hubo medidas de lucha que paralizaron algunos servicios portuarios durante más de una semana. Según consigna la prensa, hubo disturbios en el recinto portuario que involucraron a trabajadores adheridos a las medidas de lucha y otros que no

¹⁰⁹ Un boletín de abril de 1992 publica el nombre, imagen y sector político de pertenencia de aquellos Senadores que dieron su voto positivo a la ley. Se destaca, asimismo, quienes votaron “a favor de los trabajadores y el país”: Arana, Araújo, Astori, Bruera, Gargano, Pérez y Korseniak.

lo estaban, así como en el Parlamento, debiendo ser desalojados de las barras en más de una ocasión los trabajadores opuestos al proyecto de ley que allí se hicieron presentes. (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.223)



Ilustración 4. Fotografía movilización SUANP. Abril de 1992

La apuesta al fortalecimiento de la herramienta sindical se redobla, “en esta lucha se nos iba la vida” y aunque el nivel de participación y acatamiento de medidas¹¹⁰ se juzga positivo, se aspira a un mayor compromiso y militancia de los trabajadores en la última etapa del proceso. “Hubiéramos querido ser muchos más los desalojados de las barras por gritar nuestra indignación, nuestra bronca, ante el atropello que se estaba concretando” (Boletín SUANP, 03/04/92). El SUANP interpretó el primer trimestre del 92 como definitorio y exigió a los portuarios estar en las calles, en ámbitos de discusión y toma de decisiones, en espacios públicos, junto a la gente y en cada trinchera de combate al proyecto neoliberal y antinacional que se cernía sobre el puerto y el país.

6.4 El Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos ante la Comisión Especial sobre Empresas Públicas

La Comisión Especial sobre Empresas Públicas de Cámara de Representantes (CEEP) recibe al SUANP el 11 de marzo de 1992, donde destaca por su tono crítico

¹¹⁰ Se menciona espacialmente una gran movilización, multitudinaria, encabezada por un barco y un ataúd.

y propositivo, la defensa del ente y apelación a su fortalecimiento, también por presentar contrapropuestas ante el articulado que consideró más regresivo.

Como argumento vertebrador, insistió en la búsqueda de soluciones consensuadas con participación real de los trabajadores¹¹¹. “Estamos dispuestos, con los aportes técnicos que tengamos y con la experiencia recogida por jóvenes y veteranos portuarios, a volcar todo lo que sea posible a fin de llegar a una ley que realmente democratice y sirva al país” (Acta n°30, 11/03/92 Comisión Especial sobre Empresas Públicas de la Cámara de Representantes [CEEP] p.9).

Mostró -en base a datos oficiales- la reducción del endeudamiento de la ANP¹¹² y proyectó su saldo en el corto plazo, contradiciendo las versiones deficitarias sobre el ente. “Las previsiones del Departamento de Planificación Presupuestaria (...) indican que los préstamos obtenidos por la administración son abonados perfectamente con los ingresos, por los que en 1997 no habrá ningún déficit financiero” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.8).

Ratificó la desinversión y atraso tecnológico en el sector, que atribuyó a la mala administración y la no ejecución de recursos¹¹³ lo que habría afectado por años la adquisición de material y equipos, el mantenimiento y reparación de instalaciones, la realización de obras de infraestructura y programas de asistencia técnica. En línea con esto, el SUANP señaló que el proyecto adolecía intencionalmente de un planteo sobre inversiones -que juzgó medular- lo que desnudaba “una deliberada voluntad de desgastar al puerto y hacer ver necesaria una reforma neoliberal previamente planificada” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.222). Asimismo, el SUANP criticó el beneplácito del poder político para con las intenciones del capital -que el proyecto habilitaba- y señaló el posible aprovechamiento de la inversión estatal comprometida en el sector, que ascendía a US\$14.000.000 para 1992.

¹¹¹ En este sentido cuestionó al Senado por desconocer el aporte sindical al proceso de reestructura interna iniciado en la ANP. “nos preguntamos si esa reestructura y esa inversión va a quedar librada a una ley que deja en manos privadas todo el funcionamiento del puerto de Montevideo” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.19).

¹¹² Con referencia en los años 1989 y 1990.

¹¹³ En 1990 se asignaron US\$2.200.000 de los que apenas se gastaron US\$100.000 y en 1991 US\$7.500.000 que, a la fecha de comparecencia, no se habían comenzado a ejecutar.

dejaríamos muy bien armada la infraestructura de la Administración Nacional de Puertos para que los capitales privados puedan hacer usufructo de ella. Al igual que en otras áreas, los gastos de la esfera nacional los hace el Estado, pero sin apropiarse de las ganancias. (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.9)

El juicio del SUANP es claro y contundente: la solución reformista resulta una falacia, no soluciona los problemas coyunturales y estructurales del sector, no por error sino por intención. Intrínsecamente ligada al capital privado y transnacional la reforma es enemiga de lo público, del Estado y del país. Su único afán, el lucro, hace del desarrollo nacional un efecto secundario y prescindible.

En estrecho vínculo, señaló que la reducción de potestades de la ANP a favor del Poder Ejecutivo¹¹⁴ trascendía lo estrictamente operativo para habilitar una mayor y más fácil acumulación de capital al instalar la lógica de discrecionalidad. Ello evidencia -una vez más- la comunión entre poder político y económico, que hace y deshace en base a intereses compartidos, y consagra en letra un secreto a voces. De este modo, el puerto constituye en ejemplo de la incidencia de empresas privadas sobre la legislación nacional; en concordancia con Harvey (2007) “la frontera entre el Estado y el poder corporativo se ha tornado cada vez más porosa” (p.87).

La posición del SUANP en defensa del ente y su fortalecimiento, explica el rechazo radical al régimen de puerto libre y la libre competencia, corazón de la propuesta reformista. Novedades que se juzgan regresivas por instalar, más que combatir, desventajas competitivas para la ANP y el riesgo de los monopolios privados. Así lo expresan los delegados del SUANP en sus intervenciones:

[Por] decreto no se puede fijar libre competencia, porque no va a haber igualdad en el mercado de los intervinientes y, sin ningún lugar a dudas, la ANP va a estar en peores condiciones que las demás empresas privadas (...) en un mercado imperfecto. (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.4)

Se está tratando de crear las condiciones para que no solo el Parlamento sino la opinión pública, entiendan fácilmente la necesidad de privatizar servicios y establecer la libre competencia. Según nuestro parecer, para que esto fuera posible debería haber mercados perfectos, lo que en este caso no ocurre (...)

¹¹⁴ De acuerdo a los artículos 7° y 11° del proyecto, pasa a establecer la política portuaria y el control de su ejecución.

no vamos a poder competir y moriremos por inanición en muy poco tiempo. (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.8)

Desde la óptica sindical los males -exagerados- adjudicados al monopolio estatal velaban por completo sus múltiples beneficios, “tirando al niño con el agua del baño”. “Entonces ¿sacamos un monopolio del Estado que puede ser utilizado para el beneficio del conjunto del país para dejarlo en manos privadas?” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.11). Postura que el SUANP sostiene previo inicio de la reforma, como expresa un boletín del año 90 respecto a la pérdida de potestades sobre sectores estratégicos: “(...) desmonopolizar áreas del Estado para monopolizar en manos privadas es un mal negocio para el país. Al privatizar estos sectores perderíamos: dinero, protección a la industria uruguaya, cientos de puestos de trabajo, soberanía” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 10/90). Tales argumentos apuntan lo relevante del proyecto, que ateniendo al sector portuario lo desborda ampliamente por ser punto nodal del entramado económico nacional. Desde el sindicato se insiste en la solución público-estatal para conservar la “llave de la economía” y advierte las afectaciones en cadena del régimen de apertura y flexibilidad que se promueve desde la cúpula política.

Para el SUANP, el régimen de puerto libre equivalía a desfinanciamiento y erosión del rol fiscalizador de la ANP¹¹⁵, con impactos directos sobre el empleo sectorial “la pérdida de la mayor parte de la Administración Nacional de Puertos en este rubro (...) llevará a que muera por inanición, por lo que existe un peligro real para las fuentes de trabajo” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.3). En respuesta y a partir de un riguroso análisis, el sindicato propone a la Comisión unificar ANSE y ANP, “que la Administración Nacional de los Servicios de Estiba [pase] a integrarse a la Administración Nacional de Puertos, y que todo lo que a ella se refiere pase a ser una gerencia de mano de obra portuaria” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.6). Esto como forma de promover la eficiencia operativa y productividad, conservar los puestos de trabajo y suprimir el doble régimen laboral -manteniendo su carácter

¹¹⁵ Al respecto se señala que la discusión del Senado sobre el punto fue insuficiente y que es necesario aclarar las potestades que tendrán los usuarios en el marco de la nueva ley. “estamos dando a los usuarios enormes posibilidades de realizar cualquier tipo de trabajo sin ningún pago a la Administración Nacional de Puertos” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.23).

público-estatal y combatiendo el “pandillaje”-. Propuesta integral y a contrapelo de la oficial, que apostó a un círculo virtuoso entre mayor inversión, mayor eficiencia y mejora del servicio, para conservar e incluso aumentar los puestos de trabajo.

La ventaja fundamental es que resulta posible terminar con lo que denominamos puerto atípico: esto significaría poner bajo un solo mando el trabajo de tierra y de abordaje, que actualmente se desarrolla por vías separadas. Asimismo, supondría un mejor ordenamiento y coordinación del trabajo, así como una única reglamentación disciplinaria de trabajo e igualdad de derechos para el conjunto de los funcionarios (...) esto puede convertirse en un importante factor de eficiencia en el trabajo. (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.24)

Ello da cuenta de una lucidez en el análisis y formulación de alternativas, que, partiendo de un diagnóstico -de ineficiencia- compartido, ofrece soluciones distintas e incluso opuestas -a la propuesta oficial- expresión concreta de los intereses en disputa.

En consonancia, el SUANP mantuvo una postura crítica respecto a los incentivos de retiro y redistribución de personal previstos en el artículo 52° del proyecto “(...) nosotros pensamos que la solución no es retirarse del puerto, sino mantener esa fuente de trabajo. Tenemos al respecto una posición sumamente clara” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.15). Pidió a los portuarios no sucumbir a la recompensa inmediata y advirtió sus desventajas a mediano-largo plazo. “¡Ojo con los caramelos que nos quieren vender! Y después ¿A dónde vamos a trabajar? Eso ha sucedido con muchos compañeros, pero consideramos que no es la solución” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.15). Para el SUANP este era un artilugio en procura de diezmar el personal de la ANP y afectar los servicios a su cargo, reforzando una imagen de ineficiencia y la falsa necesidad de intervención privada. Proceso que es parte de una estrategia más amplia que da inicio con la ley n°16.127, expresión temprana del interés del gobierno por reducir -y precarizar- la fuerza de trabajo pública y achicar el Estado.

Es interesante señalar la complejidad de las transformaciones que introduce el proyecto; cómo los artículos, muchos de formulación escueta y operativa, esconden tras de sí y logran en conjunto, una redefinición sustancial de la administración

pública. El paraguas de la reestructura y sus componentes clave -puerto libre y libre competencia- avanzan sobre la vieja concepción estatista, desencadenando efectos sobre la economía nacional, la dinámica sectorial y la vida cotidiana de sus trabajadores.

El SUANP también fue crítico con la propuesta de autogestión y cooperativización de trabajadores una vez desvinculados de la ANP, cuestionó su viabilidad y tildó de ficción ante un escenario de competencia desigual y exacerbada. La historia demostraría lo asertivo de este análisis.

no solo tienen que existir posibilidades económicas sino además posibilidades reales de desarrollo en su trabajo. De lo contrario, lo que se hace es embarcar a los trabajadores tras una utópica cooperativa que finalmente los llevará a hundirse más de lo que están. (...) la solución es el desarrollo de una fuente de trabajo que permita el ingreso de miles de trabajadores a una actividad que, en la medida en que cumpla efectivamente con sus cometidos, los va a necesitar. (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.15)

La lectura del SUANP se vale de la experiencia histórica y el ejemplo de países vecinos en que la cooperativización se impone. Falsa solución que oculta el lugar objetivo que ocupan los trabajadores en el proceso de división y distribución - apropiación- desigual, cuantitativa y cualitativa del trabajo y su producto: la propiedad. Objetivamente los “nuevos empresarios” no cuentan con “espalda” suficiente para afrontar la competencia, innovar y ser eficientes. El pronóstico es infalible y da cumplimiento a la ley general de acumulación: concentración y centralización del capital, por un lado, precarización y desempleo por otro.

Es válido aclarar, no obstante, que el SUANP no se opone al cooperativismo genuino sino a la caricatura que pregonan los reformistas, en tanto crónica de una muerte anunciada.

Las condiciones objetivas para que prospere el cooperativismo en este país no están dadas, basta con ver lo que sucede con los propios capitalistas -que se comen entre ellos- para tener claro que aquellos que socialicen las posibilidades, las fuerzas, las herramientas, los riesgos y las ganancias van a ser arrasados por una competencia desleal donde vale más el capital que representa que cualquier idea de gestión y cogestión. (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90).

En línea con lo anterior, el SUANP desestimó el costo del trabajo como variable determinante en la carestía de los servicios portuarios y en su lugar apuntó a las negligencias y abusos de las agencias navieras. Denunció, asimismo, el interés privado por desregular el mercado laboral y utilizar los salarios como mecanismo de ajuste en base a experiencias regionales y disposiciones de organismos internacionales, aliados del capital transnacional.

Los gobiernos deben liberalizar el mercado laboral portuario a fin de eliminar los obstáculos regulatorios que se oponen al libre juego de los mecanismos del mercado sobre la oferta y la demanda (...) la mano de obra portuaria es sólo uno de los insumos de los procesos de distribución y debe estructurarse comercialmente para permitir la competencia con otros puertos del mundo. (Burkhalter 1995, como se citó en López y Prato 1998 p.135)

El SUANP también absolvió de responsabilidad a la lucha sindical por la baja confiabilidad y clasificación de Montevideo como “puerto sucio”. Reconoció y reivindicó la productividad del trabajo pese a sus condiciones de desarrollo adverso y en adición, apuntó que la reducción de personal¹¹⁶ no había afectado la rentabilidad de la ANP “fruto del esfuerzo humano. Aquí no hay nueva tecnología, sino un mayor desgaste de los compañeros” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.9). En este componente cuasi heroico del trabajo radica su defensa y reivindicación.

Es importante recalcar -a riesgo de resultar obvio- que el SUANP no se opuso categóricamente a la introducción de tecnología, aunque tuvo reparos sobre sus impactos en el trabajo. La incorporación e innovación tecnológica se analiza a la luz de las condiciones socio-históricas concretas como necesaria para el desarrollo productivo y la competitividad del sector, además de reconocer potenciales beneficios para el trabajador -alivio de la carga física y riesgos laborales, mejora de las condiciones de trabajo y mayor tiempo de ocio-. “Por supuesto que los trabajadores no estamos contra las NUEVAS TECNOLOGÍAS, que significaría menor esfuerzo físico, y podríamos dedicar más tiempo para otras tareas; como, por ejemplo, pasear con la familia... o poder ver crecer a los gurises” (Órgano periódico

¹¹⁶ Respecto de 1985 y especialmente a partir de la ley n°16.127.

SUANP PIT-CNT, 12/90). No obstante, adquirió connotación negativa ante la ausencia de garantías por parte del Estado y la cómplice mirada reformista.

Conocedores de la dinámica de acumulación, los trabajadores previeron el incremento de la composición orgánica del capital y la consecuente pérdida de empleo, característica de la fase capitalista actual que genera un proceso de exclusión de mano de obra que le es inherente y necesario. El SUANP apoyó la incorporación de tecnología sin perjuicio del trabajo y para ello exigió un rol activo del Estado, asimismo reivindicó a la organización sindical como interlocutor válido para la búsqueda de soluciones y garantías de protección a los trabajadores.

También el SUANP denunció la ausencia de una política nacional de puertos en coordinación con el transporte fluvial, carretero y ferroviario, clave en los procesos de integración. Tarea que solo el Estado como instancia colectiva y representativa del interés general podía asumir y para la cual, conservar la gestión pública de la actividad juzgó fundamental.

Aquí se hace necesaria la discusión en profundidad del tema de una política nacional de puertos desde el punto de vista técnico y político, para insertarnos en el MERCOSUR. Pero no lo podremos hacer a través de la discusión de una ley que en esencia únicamente trata de quitarle al Estado el monopolio. (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.11)

Desde la perspectiva del SUANP, la integración regional -MERCOSUR e Hidrovía- implicaba riesgos para un país de pequeño porte como Uruguay, pero también nuevas posibilidades. Consciente del papel que estaban llamados a desempeñar los puertos uruguayos por sus ventajas geográficas y potencial económico, exigió una política portuaria nacional y de integración regional garante del desarrollo en sentido amplio, con participación de los trabajadores y protagonismo del Estado.

En la geopolítica del Atlántico Sur, a Uruguay le cabe un importante papel dado que, ante la realidad inexorable de la integración de la Cuenca del Plata, por su determinismo geográfico y el posibilismo de sus propias estructuras socioeconómicas, su “hinterland” se proyecta hasta las tierras mediterráneas de Bolivia y Paraguay. (Boletín SUANP, 22/04/90)

Previa finalización de la instancia, la delegación insiste en la necesidad de mayor voluntad política y espacios de diálogo, requisitos excluyentes para la construcción de un puerto al servicio del país y su gente: “creemos fundamental realizar una discusión con todas las partes intervinientes para encontrar una salida (...). De lo contrario, inevitablemente existirá conflictividad” (Acta n°30, 11/03/92 CEEP p.26). Reclamo histórico del sindicato que enfatiza la voluntad de aporte de los trabajadores, tanto al proceso de reestructura interna -ya iniciado- junto al Directorio, como a la discusión de la ley de Puertos. Ambos niveles distintos, aunque complementarios.

Asimismo, en otro momento de la comparecencia se explicita:

En la medida en que se adopte una decisión política con respecto a que el puerto de Montevideo funcione, va a ser posible contar con el respaldo irrestricto de los trabajadores. (...) queremos nuestra fuente de trabajo, deseamos que se desarrolle y al respecto ya hemos aportado nuestras ideas. (Acta n°30, 11/03/92 CEEP, p.11)

La instancia ante la Comisión cierra un capítulo sustantivo de la lucha del SUANP, así percibido por la delegación, que posteriormente informa:

entregamos un documento a los legisladores, dimos argumentos de peso para comprobar que el puerto es redituable y que se lo puede mejorar, sin venderlo, sin vender la soberanía, ni la fuente de trabajo, porque el puerto no es de un puñado de legisladores; que no deben negociar con los bienes del Uruguay y sus 3.000.000 de habitantes. (Boletín SUANP, 18/03/92)

Ante el devenir de los acontecimientos y la omisión de los aportes realizados, el Comité Ejecutivo del SUNAP aprueba la conformación de una “Comisión de Conflictos” -18 de marzo- al tiempo que realiza una conferencia de prensa donde denuncia y tilda al gobierno de “entreguista” y “vendepatria”. Ambos hechos se suman a las continuas movilizaciones, dando cuenta de una radicalización del conflicto. El mismo día la Comisión legislativa avanza en la votación general del articulado, que tiene su sanción definitiva en Plenario de Diputados el 8 de abril de 1992.

Así, pese a los esfuerzos realizados, el SUANP no tiene una incidencia real en el proceso, no logra frenar la reforma, tampoco introducir modificaciones sustantivas a favor de sus propios intereses, que entiende idénticos a los de la sociedad toda.

La evaluación del SUANP es contundente al respecto: “muchos meses de agitación, de paros, de marchas, de pasacalles, de volanteadas, pero llegó la mano de yeso de los políticos vendepatrias y entregaron el Puerto” (Boletín SUANP, 29/07/92). La sanción definitiva en Diputados da nacimiento a la ley de Puertos n° 16.246 en tanto instrumento jurídico y expresión nacional concreta de las transformaciones habidas en los sistemas portuarios latinoamericanos durante la década del 90’.



Ilustración 5. Fotografía intervención pública del SUANP. Abril 1992

Capítulo VII. Barajar y dar de nuevo: el día después

7.1 Principales cambios introducidos por la ley de Puertos n°16.246

A grandes rasgos la ley n°16.246 procesa tres grandes modificaciones: redefine el rol de la ANP, redefine el vínculo entre ésta y el Ejecutivo, y habilita la participación privada en la actividad portuaria en régimen de libre competencia.

El texto se organiza en dos grandes capítulos, que regulan la materia portuaria *stricto sensu* y la materia laboral por separado (Gorosito, 1993). Varias de las modificaciones que la ley introduce tienen por antecedente el Plan Maestro para el Puerto de Montevideo (1989) y el Plan Quinquenal de Desarrollo de 1988. La reforma se concreta con el apoyo de los partidos tradicionales y la oposición del FA, que acompaña solo algunas disposiciones vinculadas a los trabajadores de ANP y ANSE.

Para los defensores del proyecto se trató de una apuesta al crecimiento económico, la modernización y la eficiencia de los servicios públicos, así como una muestra de madurez democrática y diálogo interpartidario; mientras que para sus opositores representaba una nueva expresión de la ambiciosa avanzada privatizadora iniciada en abril de 1990 por el gobierno de Lacalle. (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.217)

Como resultado, la ANP transita un camino diferente al resto de las EP, sus potestades y autonomía se reducen. Explícitamente el artículo 10° redefine su rol -ahora asesor- “como organismo encargado de administrar, conservar y desarrollar el puerto de Montevideo y los demás puertos de carácter comercial que le encomiende el Poder Ejecutivo” (ICD PIT-CNT, 2016 p.7). El artículo 13° detalla otras atribuciones de la ANP -siempre con la aprobación del Ejecutivo- entre ellas, la tarea de controlar la formación de monopolios privados de hecho.

El timón de la política portuaria pasa a manos del Ejecutivo, al tiempo que se establece un nuevo marco regulatorio para la actividad que hace efectivo “el pasaje

de un modelo estatal a uno público-privado, por medio de la privatización y la tercerización de algunos servicios que hasta el momento eran organizados desde la Administración Estatal” (Etchebehere, 2019 p.86).

La introducción de la lógica privada en la actividad portuaria a nivel regional asumió diferente impronta según la realidad sociopolítica y económica de cada país -participación en la prestación de servicios, concesión o alquiler de terminales, venta del puerto-. Para el caso uruguayo, la ley n°16.246 no estableció la enajenación de bienes de la ANP, aunque sí “autorizó el otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones para la explotación de los servicios portuarios, marítimos y terrestres” (ICD PIT-CNT, 2016 p.7). Si bien no se impidió a la ANP proveer directa y/o indirectamente servicios portuarios, consagró el principio de libre competencia y competencia, lo que condujo en los hechos a una reducción de su participación con el consecuente impacto sobre el número de funcionarios.

Otra de las grandes innovaciones de la normativa es el establecimiento del régimen de puerto libre para los puertos comerciales del país¹¹⁷ “lo que suponía exenciones impositivas a los productos en trasbordo o tránsito almacenados en los recintos portuarios, siempre que éstos no sufrieran un cambio en su naturaleza” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.217).

Como forma de dar solución a la descoordinación de la gestión portuaria, el artículo 15° de la ley crea la Capitanía del Puerto de Montevideo como órgano desconcentrado de la ANP y con autonomía funcional. Sus cometidos son enumerados en los artículos 16° y 17°, mientras que en el artículo 19° se establece la creación de una Comisión Honoraria para su asistencia y asesoramiento.

Se consagra de este modo, un régimen de *landlord port*, donde el puerto continúa siendo propiedad estatal, aunque sus servicios o parte de ellos son concedidos a privados en régimen de libre competencia; esto se diferencia del anterior modelo

¹¹⁷ Montevideo será el primer puerto en la costa atlántica de América del Sur en operar bajo este régimen (ICD PIT-CNT, 2016).

“caracterizado por el monopolio de la ANP en las operaciones portuarias terrestres y por la intervención de empresas privadas solo mediante el recurso de un monopolio paraestatal, suministrador de los estibadores en las operaciones a bordo de los buques” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.256).

La efectiva concreción de la reforma exigirá una reestructura administrativa y operacional mediante sucesivos decretos reglamentarios, entre ellos el n°412/992¹¹⁸, que además de los capítulos previstos en la ley, adiciona otros dos: uno para regular la gestión del dominio público y fiscal portuario, otro para la organización de las administraciones y autoridades portuarias.

La ley de Puertos dedica su Capítulo II a ANSE, que a partir de entonces se constituye en Ente Autónomo y sus servicios se colocan bajo régimen de libre competencia. En este sentido “si bien no eliminó el monopolio, cerró los registros impidiendo el ingreso de nuevos trabajadores. Esa limitación, junto con la operatoria de las empresas privadas (...) fue suprimiendo ese monopolio en forma indirecta” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.256). Como complemento se promovieron incentivos para el retiro de la fuerza de trabajo por medio de indemnizaciones, “la ANP ofreció a los estibadores de a bordo un pago de 24 sueldos más una prima extra, con la condición de que más del 90% renunciara. Prácticamente todos los trabajadores de ANSE aceptaron el retiro” (ICD PIT-CNT, 2016 p.8). Ello provocó el desmantelamiento del SAEDU y tornó en extremo difícil la reorganización de los trabajadores de la actividad privada -en un contexto de deterioro general de las condiciones de trabajo y salarios, de persecución y despidos arbitrarios-.

Posteriormente, el decreto 412/992 “incluyó una inusual cantidad de incisos dedicados a controlar y limitar los paros y las huelgas de los trabajadores portuarios” (ICD PIT-CNT, 2016 p.8), dando lugar a una fuerte conflictividad en el sector.

¹¹⁸ Uruguay (1992). Decreto n°412/992. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/412-1992>

7.2 “Arriba compañeros que no está muerto quien pelea”

En la madrugada del 8 de abril de 1992 la reforma abandonó el plano ideal, dejó de ser amenaza para transformarse en realidad. Conocida su sanción el SUANP convoca una masiva Asamblea General a las afueras de su local sindical de Ciudad Vieja donde reafirma las consignas de “un puerto al servicio del país” y “ningún portuario fuera de la ANP”. Primó un discurso combativo antes que derrotista, un llamado a la resistencia y rearme de la estrategia sindical en respuesta al nuevo escenario. “Todos coincidíamos en que se había perdido una batalla, pero no la guerra; que esa Asamblea debía marcar el camino para seguir luchando más unidos que nunca” (Boletín SUANP, 04/92).

En dicha instancia, trascendente desde un punto de vista simbólico y cuantitativo se adoptan una serie de resoluciones, entre las que destacan:

Instrumentar todas las medidas de rechazo a esta Ley, sin excluir ninguna (por ej. Referéndum, Proyecto de Ley Alternativo, Reglamentación de la Ley Aprobada, Reforma Constitucional, etc....)” (...) “solicitar al PIT-CNT, estudie y defina la lucha globalizada de todo el movimiento obrero por un salario que alcance para vivir, por las fuentes de trabajo y contra las privatizaciones. (Boletín SUANP, 04/92)

De este modo se ratifica la oposición de los portuarios a la recién aprobada ley y la intención de dar continuidad a la lucha. Lo inédito de la situación exige discusión, autocrítica y redefinición del accionar, período doloroso que lleva al extremo la capacidad de resistencia sindical y sienta las bases de una nueva organización colectiva.

Consecuente con su postura histórica, el SUANP apeló a la organicidad del movimiento sindical a quien demandó prontas respuestas y la profundización de la lucha, en busca de un *feedback* con el incondicional compromiso portuario. Ante el avance privatizador en el sector el SUANP reclama unión y solidaridad de clase, ante la política neoliberal del gobierno¹¹⁹, lucha global y medidas radicales.

¹¹⁹ Destaca al respecto, el ajuste salarial público de los primeros meses de 1992. El aumento propuesto por el Ejecutivo se consideró un despojo – 5% ante una inflación cuatrimestral del 20%-.

Paralelamente y pese al contexto adverso, el SUANP continúa con su apuesta al diálogo y demanda al Directorio entre otras cosas, integrar la Comisión de Reglamentación de la ley de Puertos¹²⁰, preocupación central en el nuevo escenario.

El primer semestre del 92' se caracteriza por altos grados de conflictividad en torno a la instrumentación de la ley y demás reivindicaciones de larga data -discusión de promociones, primas por eficiencia, cuota médica, necesidad de personal, hora extra paritaria, entre otras- marco en que el SUANP faculta a su Comité Ejecutivo para decidir, instrumentar y profundizar medidas.

El sindicato denuncia la actitud desacertada de la ANP “insistimos en la búsqueda de soluciones, pero el Directorio no las da. Dice desconocer la mayoría de los temas presentados (...) los problemas planteados no son nuevos, son viejos, tan viejos como la falta de soluciones a las mismas” (Boletín SUANP, 08/05/92). Asimismo, denuncia el tipo de vínculo que promueven sus autoridades, “desde su asunción como presidente de la ANP, el Ing. Álvarez Mazza planteó la necesidad de establecer un “diálogo fluido” con los trabajadores ¿Cuál es la realidad?” (Boletín SUANP, 08/05/92). Diversos registros de prensa sindical aluden demoras en conceder entrevistas/reuniones para tratar temas y problemas urgentes, actitudes calificadas de despóticas por parte del Directorio¹²¹.

La pasividad pronto se traduce en provocación, “el único responsable de la conflictividad en el Puerto, es el DIRECTORIO y en sus manos está la solución del conflicto” (Boletín SUANP, 30/05/92). Se asiste a una radicalización de la postura

¹²⁰ Tal petición es rechazada bajo los argumentos de: 1) el encargo expreso del Poder Ejecutivo al Directorio para que realice esta tarea, 2) el SUANP no es parte de la infraestructura del organismo y 3) de serlo, el Directorio no tendría la reserva suficiente para trabajar el tema. Aun así, el Directorio podría brindar información y a su vez recibir propuestas del sindicato.

¹²¹ Otra muestra de la tensa relación sindicato-Directorio se da en el marco de la conmemoración del 2do aniversario de la administración. El SUANP es invitado a participar e integrar la Comisión Coordinadora del Puerto -reivindicación sindical de larga data- pero advierte su retiro una vez comiencen a celebrarse los “logros alcanzados” del gobierno. El Directorio retira la invitación.

sindical¹²² en relación a la situación sectorial y nacional - “es hora de pasar a la ofensiva”- que culmina con la propuesta de huelga general ante la MSC:

necesitamos de la movilización de todos los gremios y la globalización de las luchas contra este gobierno hambreador. Vamos a seguir movilizarnos con los gremios que quieran rechazar (...) esta rapiña salarial y combinando las reivindicaciones pendientes, que el directorio de la ANP no ha dado respuestas. (Boletín SUANP, 14/05/92)

La convocatoria al 1º de mayo de 1992 muestra este tenor, expresó la necesidad de un acto multitudinario en rechazo a la política económica y social del gobierno “fiel a los mandatos del FMI y del BID y sordo a los reclamos de su gente” (Boletín SUANP, 10/03/92).

Asimismo, la Asamblea General del 25 de mayo resuelve:

Aprobar el realizar un Referéndum para la derogación de la ley de Puertos y la instalación de una comisión del SUANP que llevará la organización del Referéndum en el marco de la Comisión de defensa del patrimonio nacional, el PIT-CNT y la MSC. Poniendo como fecha tentativa, el día del portuario para la entrega de las firmas. (Boletín SUANP, 26/05/92)

En paralelo, se decide apoyar la papeleta blanca en la jornada del 5 de julio - apartado 5.4- así como las movilizaciones/medidas que defina el PIT-CNT de cara al referéndum de EP. Otro momento que destaca en la prensa sindical, es la Asamblea General del 10 de setiembre del 92, donde se ratifica lo actuado por el Comité Ejecutivo en los meses de conflicto, al tiempo que se decide proseguir la lucha sectorial y general. Aunque quizá la novedad más importante es la intención de impulsar a nivel parlamentario un proyecto alternativo a la ley de Puertos. Esta iniciativa, en concordancia con la resolución de agotar todos los recursos de rechazo, tampoco prospera.

El SUANP mantuvo su oposición a la privatización, denunció los vicios tempranamente ocasionados a la actividad y al empleo sectorial, la arbitrariedad de la reforma que excluyó a los trabajadores, subestimó sus saberes y sacrificó

¹²² Realiza asambleas sectoriales, actividades de difusión pública e incluso, una conferencia de prensa para informar a la opinión pública sobre el conflicto del puerto. En otra oportunidad también se busca la intermediación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el MTOP.

acuerdos más amplios. Al mismo tiempo, reafirmó la voluntad de aportar a un amplio debate público nacional sobre el tema portuario, que redundara en beneficios para el sector y la sociedad toda. Ello da muestra de una sostenida coherencia en su posicionamiento y planteos, en esencia inalterados desde el inicio del proceso.

La posición de nuestro sindicato es clara. No estamos de acuerdo con las privatizaciones en el puerto. Las hemos enfrentado con determinación, con una acción de movilización y lucha de nuestro sindicato, y lo seguiremos haciendo. Esto no es un capricho. Hemos demostrado una y otra vez que la Ley de Puertos no era adecuada a la vida y desarrollo de la actividad portuaria. (Boletín SUANP, 08/94)

Los meses inmediatos a la sanción de la ley de Puertos se caracterizan por un alto grado de conflictividad SUANP-Directorio, no solo en relación a los profundos cambios que comienzan a procesarse sino por ser un período deudor de reivindicaciones históricas. Esto sin desmedro de algunos resultados:

a dos meses de aprobada la nueva Ley y luego de un duro conflicto, el sindicato logra mantener una serie de conquistas y la firma de un convenio que consagra la estabilidad laboral de todos los funcionarios de la ANP hasta la finalización del período del Gobierno de turno. (López y Prato, 1998 p.144)

Si bien hubo matices entre los directores del ente, y el vínculo para con los trabajadores transita por distintos momentos, las nuevas reglas de juego propician un clima de tensión y enfrentamiento que coadyuva a la polarización de posiciones.

7.3 La amenaza al trabajo y la resistencia que no basta

Previo a su sanción, la amenaza al trabajo que significó la ley de Puertos promovió un inusual acercamiento entre el SUANP y el SAEDU¹²³ –de relaciones históricamente tensas- especialmente en la última etapa de discusión del proyecto.

¹²³ Los más importantes en dimensiones y gravitación política dentro de la INMARPOR.

Ello permitió generar estrategias y acciones conjuntas, algunas de gran contundencia¹²⁴, que constituyeron una novedad.

Empero, durante la discusión en Diputados el SAEDU opta por una actitud menos conflictiva y negocia mejores condiciones para el retiro de sus trabajadores. La alianza termina por romperse y sentencia el avance reformista, pese a la resistencia heroica del SUANP “(...) cada sindicato toma rumbos distintos: SAEDU negocia un aumento en los incentivos para el retiro de sus trabajadores, y el SUANP, en cambio mantiene su posición de rechazo y sigue luchando en las mismas condiciones, realizando propuestas” (López y Prato 1998, como se citó en Broquetas y Rodríguez, 2018 p.265). La actitud de ambos sindicatos obedeció a lógicas de funcionamiento distintas, producto de su historia y realidad particular.

ANSE y ANP ofrecían diferentes condiciones, marco regulatorio y remuneración a sus trabajadores; si bien los estibadores percibían mejor paga, su trabajo era más inseguro e inestable –dieciséis jornales mensuales promedio- frente a la estabilidad y mensualidad de los trabajadores de tierra -públicos-. Este matiz sumado al abultado monto negociado (entre U\$S12.000 y U\$S20.000) tornó atractiva la opción de desvinculación para los estibadores de a bordo.

El retiro del SAEDU propició un duro golpe que ratificó para muchos las razones del áspero vínculo entre los sindicatos¹²⁵. El SUANP también fue crítico del nivel de coordinación alcanzado en la INMARPOR, que juzgó insuficiente y deriva en la erosión del bloque. La reforma trae consigo fragmentación, docilidad y cooptación de la fuerza de trabajo, en un contexto particularmente adverso donde se colocan conflictos e intereses particulares de cada gremio. Así lo expresa un ex referente del SUNTMA y posteriormente, del SUANP:

(...) era tal la embestida de las patronales y de los representantes de éstas en el gobierno, que los sindicatos como nosotros [Sindicato Único de

¹²⁴ Como el histórico paro general de 36 horas al que se plegó todo el movimiento sindical -durante la discusión en el Senado- donde se defendió la productividad del trabajo portuario y exigieron mejores condiciones para su desarrollo.

¹²⁵ El hecho de que el sindicato de estibadores no integrara el PIT-CNT y estuviera vinculado a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), operó como agravante de la situación.

Trabajadores del Mar y Afines, SUNTMA] estábamos en permanente conflicto y discusiones por mantener salarios y por mantener condiciones de trabajo (...) era recular en chancletas, era defender lo que se tenía y tratar de... Por eso no nos permitía muchas veces visualizar lo que estaba pasando internamente, dentro del puerto y lo que era la modificación de la Ley de Puertos, producto de esta dispersión que nos metía en los conflictos puntuales, internos de cada sindicato, que hacían de que vos abocarás todos tus esfuerzos a solucionarle el plato de comida a tus afiliados. (Referente sindical 1, ex SUANP)

Se opera un deterioro del poder sindical en ámbitos de negociación; los trabajadores son obligados a aceptar acuerdos desfavorables so pena de mayores pérdidas/recortes, se trata de una coyuntura adversa expresión de la embestida del capital sobre el trabajo. Esta realidad que aplica a la gran mayoría de sectores y acompaña los bajos niveles de sindicalización de los años 90' reviste especial crudeza en el puerto, ejemplo sobresaliente de reforma de Estado. ¿Derrota del trabajo? En términos de Osorio (2019) sí, pero, sólo en carácter provisorio.

El SUANP también realiza una crítica a la coordinación generada con la MSC y el PIT-CNT, que, de forma similar a la INMARPOR, reviste dificultades y no cuaja en verdadera sinergia pese a los esfuerzos realizados: “tratamos en todo momento de poder unificar movilizaciones con los gremios que estaban en ese momento en conflicto, tanto los de la órbita privada como pública” (Boletín SUANP, 04/92). Como ya se mencionó, el SUANP apostó a una estrategia con base en la solidaridad de clase, no obstante, la evaluación es clara: salvo excepciones, el planteo no encuentra la resonancia esperada “en la dirección de la mayoría de los gremios, salvo la F. ANCAP y el Gas. Se redujo la cantidad de horas de paro y se priorizó lo particular a la lucha global por el salario” (Boletín SUANP, 08/05/92).

La unidad del movimiento sindical mostró fisuras ante los múltiples frentes y las disímiles condiciones, “creemos que aquí pesó decididamente el desfasaje que estábamos viviendo con los demás gremios que tenían puestas todas sus baterías en la recolección de firmas para el Referéndum contra la ley de Empresas Públicas” (Boletín SUANP, 04/92). De este modo, lo que experimenta la interna del sector - atomización, debilitamiento- se replica y potencia a nivel de todo el movimiento sindical.

Hecho el desglose del proyecto ley de Puertos del marco general de las EP, la atención y fuerza sindical se escinde, riesgo que se prevé, aunque no se calibra en su real dimensión. La bifurcación del conflicto trae consigo dispersión y encuentra a los gremios en momentos/situaciones distintas. El SUANP resuelve una estrategia escalonada, prioriza la lucha contra la ley de EP para luego impulsar un referéndum propio, que no llega a concretarse. Para entonces los gremios estatales habían utilizado toda su artillería y poco o nada quedó para la lucha específica del SUANP. Respecto de la coordinación con gremios privados, menor fue la resonancia obtenida.

Otro punto que se destaca es la celeridad que adquiere la última etapa de discusión de la ley n°16.246, cuando el SUANP insiste a la MSC que haga suya la causa portuaria. “La Mesa resuelve el apoyo con medidas que debían instrumentarse, pero, la discusión y aprobación de la ley se dieron con una rapidez tal que no dieron tiempo a que las mismas se llevaran a cabo” (Boletín SUANP, 04/92). La combinación de variables descritas entreteje un escenario por demás complejo, que erosiona las posibilidades de resistencia. En este contexto y como consecuencia directa, se opera el asalto a la organización sindical.

7.4 El ataque a la organización sindical

De lo dicho hasta ahora, se advierte que la reforma portuaria redujo la presencia pública-estatal en la actividad y afectó deliberadamente las relaciones laborales vía reducción y precarización del empleo y el ajuste/pérdida salarial. Como consecuencia y condición, quebró/debilitó la organización sindical, hasta entonces dique de contención para las posibilidades de acumulación del capital.

La aplicación de la ley comienza una vez se aprueba su reglamentación, misma que el SUANP rechaza y procura contrarrestar, en especial los artículos referidos al derecho de huelga. Para López y Prato (1998) éste y otros decretos sucesivos “lograron imponer determinadas situaciones que en la ley no se pudieron concretar. En definitiva, vía Poder Ejecutivo, se logró profundizar en la privatización y entrega

de los servicios prestados por la ANP a particulares” (p.138). Como correlato, los trabajadores portuarios son afectados de forma directa a nivel material, simbólico y relacional.

Se explicita -una vez más- cómo la burguesía local y transnacional utiliza el aparato jurídico para satisfacer sus intereses, al tiempo que ratifica su alianza con el poder político, desnudándose la relación de complementariedad entre sistema del capital y Estado, que asegura las condiciones para la explotación y subordinación del trabajo (Melo, 2012).

inmediatamente de aprobada la nueva reglamentación, se produce la desaparición del sindicato de Estibadores (SAEDU), Guardianes, Apuntadores, Toneleros y el debilitamiento del sindicato estatal (SUANP). Además, se desactivan las coordinaciones que estos gremios realizaban a través de la Intergremial Marítima y Portuaria. (López y Prato, 1998 p.133)

Da inicio la política de reducción de personal -anunciada, denunciada y resistida por el SUANP- mediante la implementación de incentivos al retiro -en principio equivalentes a 12 sueldos, luego a 24- y la recomendación de formar cooperativas para la prestación de servicios. El sindicato mantiene una postura contraria a esta solución considerada falaz, por arengar el suicidio antes que la preservación del trabajo.

pretende míseramente resolver la renuncia de los trabajadores portuarios a su fuente de trabajo. Resolvemos: repudiar y convocar a los trabajadores a rechazar dicho mendrugo, que pretende justificar la resolución tomada por los legisladores, que dejan a más de dos mil trabajadores en la calle, condenados al hambre y la desocupación. (Boletín SUANP, 04/92)

En base a la falsa ilusión del “empresario de sí mismo”, “pertenecer”, “ser como ellos” (Galeano, 1996) el discurso individualista oficial se esfuerza en quebrantar la organización colectiva y cancelar cualquier alternativa, hecho que fuera advertido por el SUANP años previos. “Dicen “los malos patriotas” que, si los trabajadores creamos cooperativas, podremos por fin, sentirnos realmente dueños de nuestra fuente de trabajo” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90). Se explicita así una trampa que hurga las contradicciones más profundas de quien es despojado del control y propiedad de su trabajo. Una falacia que transfiere responsabilidades del

Estado y las empresas a los trabajadores, librados de la regulación y redes de protección otrora brindados por la relación laboral dependiente. Al respecto la prensa sindical expresa:

las soluciones solo se podrán lograr si peleamos por ellas y no bajamos los brazos; a los intentos de que busquemos soluciones individuales opondremos la firmeza, la unidad y la solidaridad del SUANP PARA QUE NI UN SOLO TRABAJADOR QUEDE FUERA DE LA ANP. (Boletín SUANP, 04/92)

Hace 500 años un genovés nos cambió el oro que teníamos por espejitos. 500 después gobiernos corruptos nos quieren cambiar nuestra fuente de trabajo por espejitos en dólares. Compañero, dícales no a los espejitos y siga la lucha por su fuente de trabajo. (Boletín SUANP, 20/03/92)

La apología a la libertad -burguesa, individual- muestra a las cooperativas como vía de emancipación del trabajo, mistificación que oculta las bases ontológicas del capitalismo, que para sobrevivir exige su subsunción, ensayando diversas y novedosas formas -dinámicas, despóticas, sutiles-. Alternativa que solo adapta y refuerza sus contradicciones.

Ante el panorama hostil, la estrategia del SUANP se torna estrictamente defensiva, “estamos en una nueva etapa, donde lo fundamental es preservar nuestra fuente de trabajo” (Boletín SUANP, 29/07/92). No obstante, y aunque mantiene estoico su rechazo al retiro, la decisión final termina por ser personal y ante un contexto de riesgo, conflictividad e incertidumbre son muchos los trabajadores que acceden al mismo. Se hace carne la premisa del “sálvese quien pueda”, vivencia que, de acuerdo con Claramunt (2019), se encuentra “en el origen de la desmoralización y desmovilización que impiden rebelarse ante la inseguridad, la incertidumbre y la amenaza permanente del desempleo” (p.61). Al respecto, dos ex referentes sindicales del SUANP agregan:

se privatiza todo el sector de remolcadores, que el gobierno crea cooperativas de trabajo, un poco con alguna artimaña y engaño a los trabajadores, donde se les hizo creer que iban a ser empresarios y bueno... obviamente, rápidamente muchos se fueron tomando algunos incentivos (...) para incorporarse a esas cooperativas y rápidamente quedaron desfinanciados y a la hora de capitalizar no tuvieron más remedio que

vender sus partes, y quedaron en ese proceso. (Referente sindical 2, ex SUANP)

Cuando se privatiza y se abre el mercado a los intereses privados, muchos de los trabajadores, principalmente de la estiba que eran muchísimos trabajadores, pasan a formar cooperativas, esa fue la forma que vio el capital de... hacer un “engaña pichanga” con los trabajadores diciéndoles que iban a ser propietarios de su propia fuerza de trabajo y todas esas cuestiones. Que hicieron que muchos compañeros vieran ahí una posibilidad de mantener el empleo, de mejorar el salario, que fue totalmente estéril porque se transformaban en cooperativas de servicios totalmente ineficientes, porque las políticas que se aplicaban eran nefastas (Referente sindical 1, ex SUANP)

Muchos trabajadores, lamentablemente creyeron en esa herramienta, en esa posibilidad que bueno... que era un invento del capital junto con el gobierno para tratar de profundizar esa desregulación laboral que se generó en los años 90’ en todo el recinto portuario, y fue la forma más fácil de desvincular al Estado con los trabajadores. (Referente sindical 1, ex SUANP)

Para los trabajadores públicos la ley supuso “una reestructura a efectos de adecuar la plantilla de funcionarios a los nuevos cometidos, en el entendido de que la ANP dejaba de cumplir la mayor parte de los servicios que históricamente había tenido a su cargo” (Broquetas y Rodríguez, 2018 p.263). Ello ocasionó una baja dramática de 6.000 a 800 trabajadores para el período 1992-2006 (ICD PIT-CNT, 2016) consagrando a la ANP como ejemplo paradigmático de reducción de personal - objetivo declarado del gobierno-. El ente es reducido a su mínima expresión, cede a privados áreas estratégicas desde un punto de vista económico y político, lo que impacta en las medidas que el SUANP puede desarrollar. Su capacidad de presión mengua al perder presencia es sectores operativos otrora puntales del accionar sindical. Al respecto López y Prato (1998) expresan:

el primer sector agredido y destrozado en la ANP es OPO (Oficina del Personal Obrero) que agrupaba a todo el personal bracero público que trabajaba en la estiba de tierra. Este sector, puntal del SUANP (...) es, sin lugar a dudas, el primer gran cimbronazo que siente el sindicato. (p.143)

Además, se privatizó el amarre y desamarre de los buques, se cerró el varadero y el servicio médico, se licitó el Complejo Frigorífico (Broquetas y Rodríguez, 2018), se eliminaron servicios de depósito y vigilancia, se redujo el servicio de grúas y de mantenimiento (López y Prato, 1998).

La pérdida de puestos de trabajo debido a la eliminación de servicios públicos del puerto, la eliminación de la estiba administrada por ANSE y la proliferación de nuevas situaciones laborales de carácter precario y eventual vinculadas a las empresas privadas, provocan el debilitamiento de la organización y la fragmentación de la clase trabajadora del sector, siendo esto “parte constitutiva de la estrategia de reestructuración de la actividad” (Etchebehere, 2019, p.91). Ello trajo consigo además de las consecuencias concretas y objetivas -reducción cuantitativa del sindicato- un fuerte impacto simbólico, a nivel anímico y subjetivo difícil de sobrellevar.

Hicimos la huelga, ocupaciones, marchas muy importantes, pero fuimos pasados un poquito por arriba (...). El puerto, la administración portuaria es el único Ente creo yo, que existe, que tuvo desde el año 90 al 2005, sistemáticamente incentivos para que sus funcionarios se fueran, renunciaran al trabajo. Lo que implicó una... obviamente, una pérdida de fuentes de trabajo, de vacíos de sectores, que fueron permitiendo el proceso privatizador. (Referente sindical 2, ex SUANP)

Para los empresarios esta Ley fue la que propició el desarrollo portuario; para los trabajadores, fue la forma elegida por los empresarios y gobernantes del momento para encausar un desarrollo portuario que se daba a nivel mundial; sobre la base de facilitar el movimiento de las cargas y desregular al trabajador portuario¹²⁶.

El movimiento sindical todo se vio golpeado y desgastado, no obstante, el SUANP vive el proceso con particular intensidad. De hecho, voces oficialistas se levantan y proclaman el “fin del sindicato”, sentencia que la malherida organización portuaria se niega a aceptar. La historia terminará por demostrar lo acertado de esta postura al asistir la reconversión de la herramienta, cuya potencia se gesta en aquello que alguna vez procuró su destrucción.

¹²⁶ Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA). Recuperado de <https://sindicatoportuario.com.uy/historia/>

7.5 La reconversión de la herramienta sindical

Antes, durante e inmediatamente después de sancionada la ley de Puertos, junto a las manifestaciones y movilizaciones públicas, la principal medida de lucha y oposición que adopta el SUANP son los “paros perlados” o distorsionantes:

La estrategia consistía básicamente en realizar medidas que lograran el mínimo de esfuerzo con los máximos resultados (...) el “paro distorsionante o perlado” donde, gracias a un estudiado y minucioso plan, con una sola hora de paro por sector (grúas, personal bracero, carros elevadores, graneles, camiones, capataces, peones, ramblas, etc.) se lograba un paro total de la jornada. (López y Prato, 1998 p.143)

La prensa sindical da cuenta de la asiduidad y efectividad de esta medida, que lograba distorsionar y paralizar la operativa, además de generar efectos en cadena sobre sectores y actividades ligadas o dependientes de la dinámica portuaria.

No obstante, la configuración del nuevo escenario donde la provisión privada de servicios resulta cada vez mayor, hace que los paros perlados pierdan su impacto. El SUANP ve reducida su incidencia en áreas/sectores estratégicos, tornando difícil la coordinación de acciones, lo que mengua su capacidad de incidencia política. A ello se suma las dificultades de organización de la nueva mano de obra portuaria - impedida u obstaculizada por las propias empresas- brutalmente fragmentada y precarizada, por lo general sin tradición portuaria sindical. En palabras de un ex referente que vivencia el proceso:

Hasta la ley de Puertos podemos decir que el sindicato público era dueño y señor del accionar sindical dentro del puerto: si parábamos paraban todos los puertos, si nos movilizábamos trancábamos todo. A partir de que ya no hacíamos las empresas y que el trabajo lo hacían los privados, los públicos quedamos relegados a algunos trabajos como son el manejo de las grúas, los servicios de atención al público, las finanzas, la infraestructura... pero no la operativa portuaria, la operativa portuaria es de los privados. (Referente sindical 2, ex SUANP)

El diezmo -cuantitativo y cualitativo- del sindicato junto al incremento de la presencia privada, obligó la búsqueda de alternativas, la confección de nuevas estrategias de manifestación y lucha. “Bajar los brazos solo les facilitaría el camino para destruir nuestra organización gremial, dividirnos y así enviarnos a las plantillas

de personal excedente” (Boletín SUANP, 04/92). El discurso combativo del SUANP se mantiene vivo pese al desalentador contexto.

El SUANP denuncia ante el Parlamento, Ministerios y opinión pública las consecuencias indeseables de la ley sobre el trabajo portuario, situaciones de corrupción y favoritismo a empresas con vínculos políticos en desmedro de la competitividad y productividad de la ANP. Retoma y actualiza argumentos esgrimidos durante el proceso de discusión legislativa¹²⁷ al tiempo que señala como los grandes medios de comunicación se muestra ajenos al escándalo del puerto, en claro alineamiento con intereses privados y sectores políticos oficialistas -desde inicios del proceso-.

Destacan, asimismo, medidas de boicots a licitaciones privadas, movilizaciones y manifestaciones públicas, junto a la novedosa alianza del SUANP con operadores privados menores ante la amenaza de conformación de grandes monopolios, en 1994: “frente a la licitación de la Playa de Contenedores, existió una alianza estratégica entre alguna empresa privada y el SUANP cuestionando dicha concesión (...) fue parte importante de que se frustrara este primer intento de privatización” (López y Prato, 1998 p.147).

Coherente con su histórica postura de diálogo, el SUANP inicia junto al PIT-CNT una serie de entrevistas con el MTOP y MTSS, donde propone modificaciones a la reglamentación de la ley de Puertos:

planteamos: La creación de cuadrillas de estibaje con los compañeros de OPO. Asegurar la inversión para poder competir. Rechazo al arriendo de maquinarias de la ANP. Rechazo a la entrega del Ferrocarril Portuario. Creación de un ámbito de discusión para la organización del trabajo en la operativa, para evitar la sobre explotación y pérdida de fuentes de trabajo.

¹²⁷ Entre ellos la complicidad del gobierno con las agencias navieras, a quienes proporciona subvenciones para el pago de retiros a los estibadores. El Centro de Navegación, abanderado de la reforma, proveyó parte del dinero para el retiro de los trabajadores de SAEDU -US\$20.000 para aproximadamente 800 estibadores-. También las condiciones para la generación de un monopolio privado ante la actitud complaciente del Directorio -se explicita que son las mismas empresas que han operado por larga data en el puerto las que, beneficiadas por el nuevo marco normativo, buscan generar un monopolio-.

Participación plena de los funcionarios de la ANP en las máquinas del ENTE. (Boletín SUANP, 11/08/92)

En dichas instancias también se traslada la “preocupación y rechazo a las formas y normas de trabajo de las Empresas privadas y Agencias en la operativa, donde no se cumplen las más elementales condiciones de seguridad y el obrero es explotado como en el siglo pasado” (Boletín SUANP, 07/10/92). Ello da cuenta de cómo tempranamente, el SUANP advierte y procura atender -más allá del drama de los trabajadores públicos- la situación de la nueva mano de obra portuaria. En esta misma línea, un ex referente sindical comenta:

a nivel privado lo que teníamos era una gran persecución, una gran desorganización, porque los trabajadores privados eran contratados por lo que se dio... otro gran invento de la derecha que fue la Ley de Altas y Bajas, donde el trabajador además de poder ser contratado por cualquiera, es contratado y despedido en el día. (Referente sindical 2, ex SUANP)

En paralelo, el SUANP continúa sus manifestaciones públicas en defensa del trabajo, contra la precarización laboral, la persecución sindical y despidos arbitrarios. “Ni un portuario fuera del puerto”, “Un solo sindicato para los trabajadores portuarios” son algunas consignas pregonadas, avizorándose en esta última las intenciones de acercamiento público/privado. Vigente la ley, el SUANP procura garantizar condiciones para la competitividad de la ANP, adapta su estrategia y proposiciones en procura de atenuar los impactos negativos sobre el ente y sus trabajadores, “lo que no queremos es el derrotismo, ni el exitismo”. Lo que no implica desconocer su repliegue ante un escenario por demás desafiante.

En este marco, destaca la celebración de un seminario-taller de trabajadores portuarios -28 de octubre- organizado y convocado por el SUANP para discutir la nueva realidad del sector (Boletín SUANP, 05/12/92). Algunas resoluciones adoptadas son: 1) como objetivo prioritario reorganizar el SUANP, promover la vinculación entre trabajadores y fortalecer la militancia, 2) continuar discutiendo la realidad de los sectores afectados por la ley y elaborar propuestas, 3) conformar una Comisión para la definición de sectores estratégicos que debieran quedar en la

órbita de la ANP¹²⁸. Destaca, asimismo, en línea con la solidaridad y unidad pregonada históricamente por el SUANP, el punto 4:

ofrecer, a los trabajadores de la actividad portuaria privada la organización del SUANP, para cualquier consulta sindical o problemas laborales. (...) consultar a los abogados del PIT-CNT sobre la posible modificación de los Estatutos de nuestro sindicato, para un futuro, poder afiliarse a estos compañeros, siendo este uno de los objetivos fundamentales para el sindicato. (Boletín SUANP, 05/12/92)

Ello resulta piedra angular para el proceso posterior, sienta las bases que permiten pensar de forma distinta la actividad sectorial y su organización sindical, abriendo la posibilidad de comunión entre trabajadores públicos y privados. Ejercicio que demanda tiempo, tolerancia y esfuerzo, del que un referente comenta:

ese proceso de los años 90 hasta el 2000, creo que lo marcó el hecho de empezar a organizar o apoyar... muchas veces teníamos trabajadores de la actividad privada que eran despedidos o manoseados, o ninguneados, y venían al sindicato portuario a pedir un apoyo, pero bueno, nosotros no teníamos injerencia (...). Ahí con un grupo de compañeros empezamos a repensar la actividad portuaria y nos planteamos... o seguíamos luchando como funcionarios públicos por retornar los servicios que era muy difícil lograrlo, o nos reorganizábamos y transformábamos en una idea política no solo los trabajadores y los sindicatos, sino pensábamos la actividad portuaria de otra forma. (Referente sindical 2, ex SUANP)

Y a nivel de los trabajadores, siendo coherentes con esa línea, reunificar a todos los trabajadores ofreciéndoles, o poniendo la estructura pública, las finanzas del sindicato público un poco para... para defender, y apoyar y organizar a los trabajadores privados. (Referente sindical 2, ex SUANP)

En esta línea, López y Prato (1998) señalan que siempre existió en los hechos, una camaradería entre trabajadores públicos y privados fundada en el tipo de actividad, tiempo y espacio compartido dentro del recinto portuario. Durante la coexistencia del SUANP y el SAEDU, podía hablarse de una solidaridad de tipo relacional, puesta de manifiesto en situaciones de conflicto donde se respetaban las medidas de cada gremio. Así, pese a los matices ideológicos y las particularidades del

¹²⁸ También se exige que los servicios que al momento son prestados directamente por la ANP se conserven y así salvaguardar los puestos de trabajo. Asimismo, se exige integrar al SUANP en la Dirección del Centro de Formación y Capacitación Portuaria (CENFOCAP) para asegurar la capacitación real de los trabajadores. Se reafirma el compromiso de trabajar de cara a la jornada cívica del 13 de diciembre contra la ley de EP.

vínculo laboral se identifican en germen las condiciones objetivas y subjetivas que más tarde permiten erigir -esfuerzo mediante- una organización novedosa que reúne a todos los portuarios y cuya existencia es ejemplo a nivel nacional e internacional.

No obstante, hubo que barrer resistencias de ambos frentes, por un lado, el corporativismo del trabajador público y su disminución -en sentido amplio- por otro, la falta de organización y cultura de unidad de los privados. Los esfuerzos continúan y dan cuenta de un acertado movimiento que logra el SUANP, con base al análisis del nuevo escenario. La reforma era un hecho, pero aún había margen de maniobra para los trabajadores portuarios si estaban dispuestos a soltar viejas estructuras e ideas.

Nosotros tuvimos que tomar la difícil decisión, que en otros sindicatos también pasó y talvez tomaron otras, era: o quedábamos siendo un grupito de funcionarios públicos aferrados a determinadas cuestiones muy válidas, pero en claro declive, o nos transformábamos y desde la creación de conciencia de la importancia del sistema portuario entendíamos que todos éramos trabajadores y apostábamos. (Referente sindical 2, ex SUANP)

Así, la nueva realidad genera las condiciones para la acción conjunta de trabajadores públicos y privados. En palabras de un ex referente:

éramos necesarios unos con los otros, ni ellos podían solos, ni nosotros podíamos ser... podíamos parar las cosas o hacernos sentir si los barcos seguían trabajando, y para que los barcos no trabajaran eran necesarios los trabajadores privados. Así que ese proceso, primero, estratégico y de discusión, nos llevó mucho entenderlo. (Referente sindical 2, ex SUANP)

Abandonar la trinchera propia, pensar al puerto de forma integrada y al servicio del país productivo exigía unión y renovada organización de los trabajadores portuarios sin distinción, meta que se materializa con el nacimiento del actual SUPRA¹²⁹. Esta otra parte de la historia, joven y heredera los 90' recoge los frutos de un campo que se pretendió arrasado. Su abordaje, necesario y pertinente, trasciende los objetivos planteados en la presente investigación.

¹²⁹ El 3 de noviembre de 2007 “se firma un acta de declaración en donde los representantes del SUANP y los representantes de los trabajadores de las empresas privadas establecen su voluntad de crear el Sindicato Único Portuario y Ramas AFINES (SUPRA)”. Recuperado de <https://sindicatoportuario.com.uy/historia/>. El nacimiento formal del nuevo sindicato se concretará hacia 2014, con la aprobación de sus estatutos (Etchebehere, 2019).

Cap. VIII. Construyendo puentes: intentos de coordinación en la región

8.1 La postura del Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos ante los procesos de integración

Los procesos de integración regional adquieren novedosas implicancias y se identifican como característica saliente del capitalismo tardío. Suponen, a grandes rasgos, nuevas formas de relacionamiento internacional y reorganización nacional ante la mundialización económica en curso y sus consecuencias. “Enquanto a regionalização pode permitir o avanço das forças competitivas locais, a integração pode possibilitar condições mais adequadas ao exercício coordenado das políticas macroeconômicas supranacionais, não deslocadas de compromissos sociais em espaços geográficos determinados” (Pochmann, 1998 p.3).

En tanto ineludibles, fueron estudiados tempranamente por el SUANP y el movimiento sindical¹³⁰, que, con reservas, terminan por apoyarlos. Los reparos giraron en torno a la reactualización el modelo de dependencia y perpetuación del sojuzgamiento continental que tales procesos podían significar librados de mecanismos de contralor. Al respecto, varios documentos sindicales advierten sobre el megaproyecto Hidrovía Paraguay-Paraná y el MERCOSUR¹³¹ -ejemplos sobresalientes del momento- como potenciales instrumentos de una ofensiva neo-imperialista en la región. “Como viene la cosa, en el proyecto neoliberal para el continente, otra vez veríamos pasar nuestra riqueza por los ríos, para que engorden las transnacionales, una vez más el imperialismo rapiñándonos y empobreciéndonos” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90). Desde la perspectiva del SUANP y a los efectos de evitar este *deja vu*, junto al poder político

¹³⁰ El PIT-CNT cuenta con una Comisión de Integración dedicada al estudio y seguimiento de estos procesos, hecho que denota su relevancia. Comisión que elabora en 1991 un documento para ser difundido y discutido en los centros de trabajo.

¹³¹ Entre otros destinados a distintas zonas/sub regiones continentales. Los documentos Santa Fe I y II, y la iniciativa Busch para las Américas dan cuenta de ello.

y económico, los intelectuales y especialmente los trabajadores debían participar activamente de la planificación y ejecución de los procesos, condición *sine qua non* para la protección de sus intereses. El contrarresto de los riesgos asociados a la integración demanda Estados con autoridad política y organismos testigos democráticos de regulación y contralor. Un documento elaborado por la Comisión de estudio de la Hidrovía, SUANP/PIT-CNT así lo expresa:

Los trabajadores apoyamos todas las iniciativas de integración regional ya que tenemos la autoridad suficiente para afirmar y exigir que estos procesos integratorios [sic] deben abrir canales efectivos para la participación activa de nuestras organizaciones en la orientación y toma de decisión, en su ejecución y control. (SUANP/PIT-CNT, 1989 p.14)

La primera objeción crítica que hacemos al proyecto de integración es que se realice exclusivamente a nivel de los gobiernos y de los empresarios, con desconocimiento de los Parlamentos y la participación popular a través del organismo de representación de la Clase Obrera, en nuestro caso, el PIT-CNT. (SUANP/PIT-CNT, 1989 p.15)

Ya en 1990 el SUANP manifiesta su preocupación por el marco político de estos procesos ¿qué implica la integración para el desarrollo? ¿de qué desarrollo se habla? ¿a quién beneficia? Al tiempo que advierte sobre el grado de participación privada que estos proyectos habilitan; así, flexibilización y apertura aparecen como componentes constitutivos al amparo de nuevas normativas que los gobiernos de turno se apresuran a sancionar. “El proyecto de integración regional tal como está planteado privilegia a los grupos económicos locales y transnacionales en perjuicio de las mayorías populares que son excluidas y marginadas por el modelo neoliberal” (SUANP, 1990. III Conferencia).

Lo anterior no implica desconocer las bondades de los procesos integracionistas ante un mundo que cuestiona y limita cada vez más las prerrogativas nacionales. Se reconoce que al menos potencialmente éstos habilitan la generación de políticas comunes y el desarrollo armónico de los países partícipes, mediante negociaciones y acuerdos democráticos. “Em alguma medida os instrumentos de regulação pública das atividades econômicas e sociais perdem eficácia, enquanto as economias nacionais tornam-se cada vez mais interdependentes e subordinadas ao comportamento da economia mundial” (Pochmann, 1998 p.5).

Ante este panorama, los contactos, encuentros y confección de estrategias entre sindicatos portuarios de diferentes países adquieren preponderancia en el período. Así, los proyectos de integración -desde “arriba” y “afuera”- tienen como respuesta intentos de coordinación -desde “abajo” y “adentro”- del mundo del trabajo. Existen registros tempranos de tales tentativas, como lo expresa la prensa SUANP de 1990: “[por] iniciativas propias los sindicatos afectados al proyecto Hidrovía y las centrales sindicales de la región, nos hemos reunido, para estudiar el impacto de esta obra y su funcionamiento, desde nuestra óptica” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90). Las diversas instancias de estudio y discusión generadas¹³² arrojan coincidencias que demuestran más allá de las particularidades nacionales, la comunión de intereses entre trabajadores portuarios, cimientos prometedores para la construcción de alternativas compartidas. Respuestas ante un proyecto y una reestructura de la actividad a escala continental que se juzgan ajenos a las naciones latinoamericanas por priorizar y satisfacer los intereses del capital transnacional, organismos internacionales y países centrales, que hacen de la deuda -una vez más- mecanismo predilecto de expoliación y dominio.

8.2 Navegando hacia aguas comunes

Los sindicatos portuarios de la región reivindicaron como objetivo supremo de los procesos integracionistas, el desarrollo armónico e integral de los países intervinientes y, por ende, de la región. Coincidieron en rechazar el incremento de la deuda, exigir la participación de las Centrales sindicales en espacios de discusión y toma de decisiones, la necesidad de una legislación laboral común y la instrumentación de la negociación colectiva. Exigieron mecanismos de contralor y garantías para los trabajadores mediante el cumplimiento de convenios internacionales de la OIT y la Organización Marítima Internacional (OMI) - organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)-.

¹³² I Conferencia de los trabajadores en el proyecto de integración de la Hidrovía Paraguay-Paraná; I Encuentro de Organizaciones Sindicales integrantes de la Hidrovía Paraguay-Paraná; I, II y III Conferencia de la Hidrovía Paraguay-Paraná; Seminario Los trabajadores y el proyecto de Hidrovía; Coordinadora de Sindicatos de Centrales Sindicales del Cono Sur, entre otras.

Destaca, especialmente, el interés por garantizar el derecho de sindicalización de acuerdo al Convenio Internacional N°87 de la OIT¹³³ “derogando toda norma que la impida, en especial a los trabajadores dependientes de las Empresas del Estado” (Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90), lo que resulta significativo ante los procesos de desmonopolización próximos y/o en curso. Tales iniciativas evidencian que los sindicatos fueron conscientes tempranamente de las potenciales amenazas y afectaciones -a la actividad portuaria y al trabajo en particular- preocupándose y ocupándose en la medida de lo posible.

Para efectivizar estas -y otras- reivindicaciones se priorizó el intercambio y coordinación entre centrales y sindicatos, la generación de conocimiento riguroso sobre los procesos en curso, junto a la elaboración y ejecución de respuestas colectivas.

Las reivindicaciones a nivel sectorial de cada país y la región, se combinaron con otras más amplias de carácter geoestratégico y económico, que incorporaron el análisis de la inserción latinoamericana en el sistema-mundo, permitiendo entender los procesos no de forma aislada, sino como parte de una reestructura a nivel continental y planetario. En este marco, las intenciones declaradas rescatan el legado histórico de unidad e independencia latinoamericana: “[concebimos] esta integración como un objetivo que encierra grandes perspectivas, permitiendo a la vez avizorar metas alcanzables para nuestros pueblos, como lo es la búsqueda tan deseada de atributos de Independencia, Soberanía, Libertad y Justicia” (SUANP, 1990 p.1). Posibilidad mediada por la capacidad de organización y acción de los sindicatos -en general y portuarios en particular- a la interna de cada país, pero, sobre todo, a nivel supranacional: “nuestra participación activa como Clase Trabajadora, es el hecho que define y distingue el proyecto de integración para la liberación” (SUANP, 1990 p.2).

¹³³ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1948). Convenio n°87. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087

Desde la óptica del SUANP el proyecto Hidrovía se presenta como oportunidad para superar el modelo agroexportador y extractivista que perpetúa la primarización de las economías y acarrea miseria a las naciones de América Latina. Los trabajadores insisten en consensos que permitan enfrentar las disposiciones del FMI para, entre otras cosas, negociar la deuda y condicionar su cumplimiento al desarrollo productivo de la región. “Será imposible CRECER JUNTOS con la actual exportación de capitales a que nos obliga el cumplimiento hasta ahora aceptado por los actuales gobiernos” (SUANP, 1990 p.2). En suma: no se acepta la reformulación del capitalismo dependiente, recesivo y antipopular, al tiempo que hace a los trabajadores un llamado concreto a la acción.

los trabajadores no podemos limitarnos al abrazo fraternal, sino proyectarnos a un esfuerzo mancomunado. Ello significa en lo interno, estrechar filas en torno a cada sindicato y en lo externo, impulsar acciones unificadas y consensuadas en defensa de los intereses comunes, a cuyos efectos nos comprometemos a mantener una fluida comunicación. (Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, 1990 p.2)

Convencidos de la validez de las salidas colectivas, los sindicatos se esfuerzan en buscar sinergias y confeccionar estrategias transnacionales. Así lo expresa un boletín SUANP:

La receta neoliberal para la privatización de los puertos es la misma para toda América Latina. Esto quedó de manifiesto en un reciente congreso realizado en Chile con todas las organizaciones de trabajadores portuarios de América Latina. Allí también se marcó el rumbo de una movilización de los trabajadores a nivel regional. (Boletín SUANP, 08/94)

Se referencia allí al Primer Encuentro de Sindicatos Portuarios de América Latina y el Caribe, celebrado entre el 22 y el 24 de junio de 1994 en Valparaíso-Chile y cuyo principal objetivo fue establecer lazos de solidaridad y unificar las luchas ante el “enemigo común” -neoliberalismo- hacedor de la entrega y privatización portuaria en América Latina. Participan de la instancia sindicatos portuarios públicos de Chile, Argentina, Brasil, Perú, Colombia, Cuba, Costa Rica, Uruguay y Panamá.

La prensa del SUANP expresa respecto del encuentro: “cada delegación de los nueve países, hizo un diagnóstico de la actual situación del gremio en su país, tanto

en lo político, lo económico y lo reivindicativo; parecían un calco, una ponencia de la otra” (Boletín SUANP, 11/07/94). Se ratifican las intenciones imperialistas en la región y advierte, una vez más, sobre sus consecuencias para los trabajadores:

Ahora, con una visión más amplia de la realidad, podemos afirmar que, los planes del Imperialismo y sus intereses económicos, de las multinacionales y Trust Navieros, es quedarse y expropiar a nuestros países de toda injerencia en los puertos. Una nueva forma de dominación a nuestra soberanía y una nueva forma de explotación de los trabajadores. (Boletín SUANP, 11/07/94)

Del citado Encuentro nace la Coordinadora de Trabajadores Portuarios de América Latina y el Caribe¹³⁴ como intento de establecer una comunicación y accionar orgánico. La misma elabora un programa común de política portuaria y define un conjunto de medidas -extensivas a países aún no partícipes- entre ellas, la coordinación de un paro para el día 11 de julio de 1994 y la proyección de movilizaciones conjuntas contra los procesos de privatización. Asimismo, del debate sobre los temas/problemáticas que aquejan al sector, surge un documento final del que destaca: la reivindicación y vigencia de la unidad latinoamericana ante la reconversión capitalista y las recomendaciones de organismos internacionales - FMI, BID, ONU- también el llamado a la unión y organización de la clase trabajadora para resistir la política regresiva en el continente.



Ilustración 6. Boletín SUANP, 11/07/94

¹³⁴ Conformada por un Consejo Ejecutivo y la organización en cuatro zonales: Pacífico, Atlántico, Centroamérica y Caribe, cada uno con un encargado zonal –Perú, Brasil, Panamá y Cuba respectivamente-.

Un punto que se trata con particular atención -en este y posteriores encuentros- refiere a la tríada modernización portuaria-introducción de tecnología-capacitación de personal, de la que el SUANP expresa:

La incorporación de nuevas tecnologías, fría e indiscriminadamente y sin tener contemplación del recurso humano, dejaría un saldo negativo para los trabajadores ya que conlleva la expulsión salvaje de mano de obra. Por eso decimos, que esta modernidad obligadamente debe venir acompañada con inversiones para la capacitación del personal y la reconversión de la mano de obra, para evitar la desocupación. (Boletín SUANP, 08/94)

Esta es una preocupación compartida, ante la cual se plantea crear un fondo de reconversión, capacitación y reinserción para los trabajadores afectados por la reestructura, a cargo del Estado y empresas privadas. Al mismo tiempo, se exige la negociación tripartita -trabajadores, empresarios, Estado- para el arribo a soluciones socialmente justas. Se destaca que no existe una oposición estricta de los trabajadores a la inversión privada ni a la descentralización, tampoco a la introducción de tecnologías, siempre y cuando el Estado conserve ciertas potestades esenciales y los trabajadores participen del debate y toma de decisiones, como garantía de protección de sus intereses.

En resumen, modernidad no debe significar cesantía, bajos salarios, condiciones leoninas de trabajo, alto costo social de absoluto cargo a los trabajadores y por tanto, no debe ser traumática su aplicabilidad (...) No nos oponemos a la modernización, siempre y cuando EL CENTRO DE BENEFICIO DE SU APLICACIÓN SEA EL HOMBRE”. (Boletín SUANP, 08/94)

Otro punto que destaca -del Encuentro- es la utilización, en los procesos de reestructura, de mecanismos similares para la reducción y precarización del trabajo portuario: “privatizaciones, desmonopolización, Decretos Reglamentarios, etc. utilizando como medio el Retiro Voluntario, en realidad, despidos encubiertos, aprovechándose de las necesidades económicas de nuestros trabajadores” (Boletín SUANP, 08/94). Constatación que motiva la declaración de repudio a los gobiernos que habilitan y respaldan tales procesos.

El SUANP juzga como altamente positivo este primer Encuentro y considera a la recién creada Coordinadora una herramienta prometedora para el accionar de los trabajadores portuarios y la renovación de la estrategia sindical nacional y regional.

Con posterioridad, destaca el Encuentro zonal Atlántico de la Coordinadora de Trabajadores Portuarios de América Latina y el Caribe, celebrado los días 27, 28 y 29 de setiembre de 1994 en Santos, Brasil¹³⁵. Allí se ratifica la importancia del Estado para la regulación de la actividad, la preservación del patrimonio, servicios y recursos públicos, la protección de los trabajadores ante los procesos de desregulación, precarización y pérdida de fuentes de trabajo. En suma: rechazo a las privatizaciones, conservación del trabajo y condiciones dignas para su desarrollo, resultan reivindicaciones clave. Al mismo tiempo, se alienta la sindicalización y divulgación de la existencia de la Coordinadora como ámbito para la acumulación de fuerzas y articulación de acciones. En esta instancia se resuelve a su vez, la redacción de un informe mensual sobre la situación de cada país:

conteniendo los principales acontecimientos de carácter social, político y económico con reflejos en las actividades portuarias (...) como forma de aproximarse al intercambio de experiencias en las luchas comunes a todos, también como para la articulación de acciones solidarias en la defensa de sus intereses. (Boletín SUANP, 10/10/94)

Previa finalización, se fija un próximo Encuentro con sede en Montevideo, del 22 al 24 de noviembre de 1994, con participación de delegaciones de Argentina, Brasil y Uruguay. También se fija la paralización de actividades -de 10 a 12 horas- para el zonal Atlántico el día 11 de octubre de 1994, en rechazo al avance privatizador en puertos de América Latina y el Caribe – y especialmente contra los procesos que transita el puerto de Montevideo¹³⁶-.

El 2º Encuentro de Trabajadores Portuarios del MERCOSUR a impulso de la Coordinadora de Trabajadores Portuarios de América del Sur, Centroamérica y el Caribe -zonal Atlántico- y organizado por el SUANP, se celebra los días 6, 7 y 8 de julio de 1995 en Montevideo, Uruguay. Del mismo participan delegaciones de

¹³⁵ Participan delegaciones de Uruguay y Brasil.

¹³⁶ Licitación de concesiones.

Argentina, Brasil, Paraguay, Chile y Perú, que abordan tres temas/ejes centrales: 1) futuro de los puertos y sus trabajadores, 2) el transporte fluvial y marítimo, 3) hidrovías de la región y su importancia. Destaca del Encuentro el análisis de la problemática portuaria post reestructura y la confección de estrategias para hacer frente a las políticas de ajuste y las condiciones que se imponen desde organismos financieros internacionales. Se reafirma el compromiso por la construcción de un modelo de desarrollo contrario al hegemónico, de carácter integrador, solidario y con equidad social.

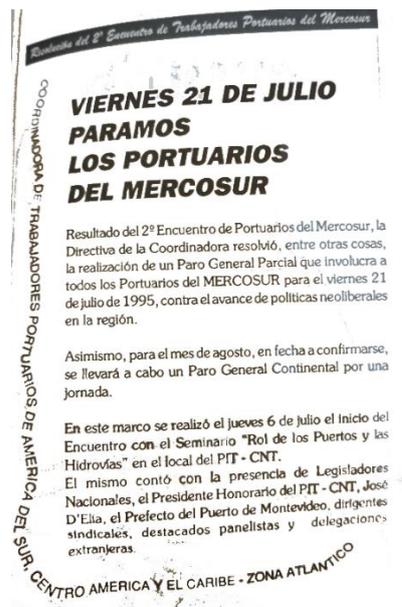


Ilustración 7. Volante SUANP, paro regional. Julio de 1995

Se buscan alternativas ante la constatación del avance privatizador en los puertos de América Latina, la injerencia cada vez menor de los Estados en la actividad y el traspaso de atribuciones a capitales privados nacionales y, ante todo, transnacionales. Los trabajadores insisten en que el libre albedrío del mercado afecta de forma directa -y negativa- la economía, soberanía y especialmente al trabajo sectorial -como demuestran los informes sindicales-. La conservación del empleo y la participación estatal en la administración de los puertos son dos premisas básicas del Encuentro, por otra parte, los sindicatos reafirman su voluntad de participar y aportar a los procesos de integración y reestructura.

Asimismo, y como parte del Encuentro, se reúne el Consejo Ejecutivo de la Coordinadora de Trabajadores Portuarios de América del Sur, Centroamérica y el Caribe, el cual trata las situaciones de los países miembro y procura la confección de líneas de acción concretas ante el avance del proyecto neoliberal y el desmantelamiento de los entes estatales.

La directiva de la Coordinadora de Trabajadores Portuarios de América del Sur, Centroamérica y el Caribe se reúne nuevamente el 1 y 2 de marzo de 1995, en la ciudad de Lima, Perú, dando lugar a la 1° Conferencia Portuaria “Los puertos en tiempos de paz y de guerra”. Parte de su Declaración final expresa “la Coordinadora de Trabajadores Portuarios de América del Sur, Centroamérica y el Caribe ve con profunda preocupación de que forma los gobernantes de nuestros pueblos continúan en su afán privatizador de las principales empresas públicas, en especial los puertos” (Declaración 1° Conferencia Portuaria “Los puertos en tiempos de paz y de guerra, 1995 p.1). Se reafirma el carácter estratégico del sector y denuncia su cesión al capital privado:

Podemos abundar en ejemplos, de cómo lo privado no es sinónimo de eficiencia, y a la vez, de cómo los procesos de privatización, en muchos de nuestros países, han traído aparejado corrupción, acomodados, poca transparencia, rebaja de salarios, pérdida de derechos, etcétera. (Declaración 1° Conferencia Portuaria Los puertos en tiempos de paz y de guerra, 1995, p.1)

Se hace un llamado expreso a los sindicatos integrantes de la Coordinadora a redoblar esfuerzos, generar insumos para la discusión y medidas concretas de acción, también hace extensiva la invitación a demás sindicatos portuarios para sumarse a la organización y conformar un bloque contrahegemónico más amplio.

Llamamos al resto de las organizaciones sindicales portuarias de los demás países hermanos, y que por cierto no escapan a nuestras preocupaciones, a luchar para que se conecten con cualquier integrante de nuestra novel organización para ser uno más en igualdad de derechos, sabiendo que la unidad nos da la fuerza y que juntos seremos más. (Declaración 1° Conferencia Portuaria Los puertos en tiempos de paz y de guerra, 1995 p2.)

Con mayor o menor vigor, la intención de coordinar acciones y elaborar estrategias conjuntas se presenta durante el período, serán las circunstancias las que no

permitan su efectividad. El anhelo de unidad es tan viejo como América Latina y al igual que en el S. XIX, en el S.XX tendrá sus propios detractores. La historia confirmaría y demostraría una vez más y de forma dolorosa, que -al menos en el corto/mediano plazo- nada crece a la sobra del imperialismo.

8.3 El diario del lunes: valoración del proceso

Si bien las comunicaciones e intentos de coordinación sindical en la región muestran larga data, se redoblan ante la inminencia y posterior concreción de las reformas portuarias y los procesos de integración de los años 80' y 90'. En este contexto, urge la necesidad de pensar y ejecutar en palabras de Netto (1996) nuevas referencias para la acción sociopolítica, que dan renovado impulso a la lucha conjunta y a escala regional.

Antunes (2005) identificó en la organización predominantemente nacional de los sindicatos una limitante para su accionar efectivo -post 70- y aunque necesaria, postuló la necesidad de ensayar formas de ensamble supranacionales que potencien la incidencia política de los trabajadores y contrarresten la arremetida del capital en el actual contexto de mundialización económica. Ante la estrategia transnacional del capital se opone la organización transnacional del trabajo.

Este hecho resulta especialmente cierto para el sector, una vez los puertos se convierten en Centros Intermodales de Transporte y polos neurálgicos del comercio marítimo internacional. La subsunción del trabajo al capital y la amnesia respecto al potencial transformador humano son pasibles de apelación por parte de los trabajadores que, paradójicamente, la reestructura ubica en un punto crítico. Conscientes de su potencial, las organizaciones sindicales exploran diversas posibilidades que retoman la vieja idea de solidaridad internacional de clase y revisten en principio, grandes expectativas.

No obstante, la experiencia demostró que, aunque valerosas, las respuestas de tenor supranacional resultan difíciles. Obstáculos de diferente naturaleza e importancia, como la inexperiencia de las organizaciones, lo novedoso y avasallante del/los

proceso/s, las diferentes condiciones y temporalidad, restaron efectividad. Las reformas de Estado -paraguas de la reestructura sectorial- se procesan a diferente ritmo y con particularidades que añaden dificultad a la coordinación.

En Uruguay, tal posibilidad estuvo condicionada por la -ya mencionada- heterogeneidad sindical y los distintos grados de implicancia que mostraron los gremios con el asunto portuario, afectando la capacidad de resistencia, generación y sostén de propuestas a escala nacional y -más aún- regional. La dispersión de fuerzas producto del avasallante reformismo neoliberal generó dificultad para arribar a consensos en los tiempos que la realidad demandaba y provocó escisiones dentro de un movimiento ya replegado.

No menos adversa fue la situación del sindicalismo argentino, que acosado por los programas de reforma estructural y la salvaje ola de privatizaciones sufre su fractura. La CGT se verá debilitada por luchas intestinas, expresión de los intereses en disputa. Quizá lo más novedoso sea el surgimiento de un poderoso sindicalismo empresarial, afín al proceso reformista y vinculado orgánicamente al gobierno (Svampa, 2005 en Dominzain, 2009). La irrupción de la CGT disidente, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la CTA en 1996 ejemplifican el alto grado de polarización y fragmentación que asalta al movimiento sindical argentino y que impide en gran medida poner coto al proceso reformista general y del puerto en particular, mucho más contribuir de forma efectiva al proyecto de lucha regional.

La real coordinación y alcance de las acciones fue limitada, no lograron resistir ni revertir el proceso de reestructura, en un contexto de atomización y debilidad de las organizaciones sindicales en el ámbito nacional e internacional. En complemento, López y Prato (1998) señalan que las diferentes tentativas no lograron “un apoyo efectivo ni de las Centrales mundiales ni regionales (...) estaba entonces sellado en gran parte su futuro” (p.143). ¿Derrota del mundo del trabajo? La historia, parece confirmarlo. Aun así y para suerte del sujeto, no hay espíritu que definitivamente la realice, sino praxis humana que dialécticamente la transforma.

Conclusiones

Culminado el proceso de investigación surgen algunas consideraciones finales – término que prefiero al de conclusiones- que, aunque provisionarias, permiten delinear *grosso modo* el posicionamiento y respuestas del SUANP ante la reforma portuaria nacional, impulsada por grupos económicos privados en alianza con sectores políticos del oficialismo. En adición, el análisis normativo permitió un acercamiento a la experiencia argentina y particularmente, la situación del puerto de Buenos Aires una vez procesada la reforma del año 92. Por último, aunque de modo somero, se exploraron tentativas de coordinación entre sindicatos portuarios públicos de la región ante la reestructura continental de la actividad y los procesos de integración de los años 90’ – en especial, proyecto Hidrovía Paraguay-Paraná y MERCOSUR-.

La investigación cumplió con los objetivos propuestos en diferente grado. Llevó a cabo un análisis que permitió ubicar y resignificar las reformas portuarias latinoamericanas como parte de un proceso de reestructura más amplio, de escala planetaria, en respuesta a la crisis estructural del capital que amenaza el proceso de acumulación. A su vez, explicitó cómo el proyecto neoliberal que se gesta en el centro del sistema-mundo constituye una vía privilegiada de superación -o mejor dicho enmienda- de esta crisis, exportándose e imponiéndose a la periferia mediante mecanismos de variado espectro, que hacen de Latinoamérica un verdadero “laboratorio de reformas”.

Marco éste, en que la actividad portuaria continental fue objeto de temprana reestructura -léase privatización- debido al interés económico y la posición estratégica que ocupó y ocupa para el comercio marítimo internacional. Empero, las reformas no fueron idénticas y obedecen en cada país a variables políticas, culturales e institucionales propias, así como a presiones que ejercen los diferentes actores involucrados/afectados -entre ellos, los trabajadores portuarios-.

El modelo de gestión pública -hasta entonces hegemónico- se juzgó ineficiente y procuró saldarse vía redefinición del ente/autoridad portuaria, mayor participación privada, incremento de la competencia y cambios en el mercado de trabajo; lo que exigió la transformación del marco institucional y normativo de la actividad a nivel nacional y como parte de los procesos de integración regional en curso.

En este contexto y desde la perspectiva e intereses reformistas, los principales puertos de Uruguay y Argentina -Montevideo y Buenos Aires- comparten hacia fines de los 80' diagnósticos de ineficiencia producto de la dispersión administrativa, baja productividad del trabajo, atraso tecnológico e infraestructura deficiente, exceso de personal y alta conflictividad laboral. Ello se traduce en un cuestionamiento directo a los entes públicos encargados de gestionar la actividad: ANP y AGP respectivamente.

En consecuencia, intereses económicos privados locales y extranjeros junto a organismos internacionales de crédito, aliados al poder político, pregonan una modernización portuaria que haga frente a las nuevas exigencias del comercio internacional, para ello demandan una normativa flexible, la desregulación de la actividad y de sus relaciones laborales. En este marco se aprueba la ley de Puertos n°16.246 en Uruguay y la ley de Actividades Portuarias n°24.093 en Argentina, principales instrumentos jurídico-normativos de las reformas.

Ambas leyes -sancionadas en 1992- se enmarcan en un contexto de ascenso de gobiernos neoliberales que al amparo de recomendaciones foráneas -y como culminación de una reestructura que inicia con las dictaduras militares- impulsan amplias reformas de Estado. Reformas que, como se apuntó, son parte de un proyecto más amplio en un contexto de mundialización económica y apertura de la región al mundo. Ambas leyes se anteceden de otras que preparan el terreno y/o complementan la reforma sectorial.

En el caso argentino, el agotamiento del modelo ISI lleva a que el Estado experimente transformaciones radicales -respecto a configuración, tamaño, dominio funcional y rol- que incluyen un voraz proceso de privatización de bienes

y servicios públicos. Ya en los 70' se procesa un corrimiento de la autoridad pública en la gestión portuaria junto a una mayor participación privada -ley n°22.080 y n°22.108- posteriormente, la administración Alfonsín realiza un primer intento de desmonopolización. Será finalmente bajo el gobierno de Menem que, mediante la ley de Emergencia n°23.696 primero -que habilita la descentralización y privatización de EP por Decreto- y la citada ley n°24.093 después, se consagre la reestructura sectorial.

La ley de Actividades Portuarias y sus respectivos decretos reglamentarios efectivizan el tránsito de un sistema centralizado y monopólico a otro descentralizado, habilitan y reglamentan la convivencia de puertos privados y estatales, al tiempo que promueven en estos últimos la privatización y concesión de actividades. Salvo Buenos Aires todos los puertos estatales son transferidos a jurisdicción de las provincias. Descentralización administrativa, provincialización y desregulación de la actividad -con impactos sobre el trabajo- son características salientes del proceso.

En Uruguay, la reforma sectorial coincide con la instalación del modelo económico definido por Olesker (2001, 2003) como LACE, sucesor del industrial y proteccionista comandado por el Estado. Aunque la dictadura cívico-militar sienta sus bases, es con la transición democrática y especialmente, bajo la administración Lacalle que éste alcanza su madurez. Dicho modelo contempla entre sus aristas la privatización del patrimonio estatal y, aunque no avanza en este aspecto sino hasta la década del 90', genera paulatinamente las condiciones para ello. La reforma de Estado y en específico, la desmonopolización de EP, fue eje central del programa del PN de cara a las elecciones de 1989, siendo la sanción de la ley de Empresas Públicas n°16.211 en 1991, expresión sobresaliente y concreta de ello.

Para el caso de la ANP, ya a fines de los 70' autoridades portuarias colocan la necesidad de mejorar la operativa, posteriormente adquiere fuerza el discurso reformista sustentado en diagnósticos, informes y planes generados por consultoras externas (INTECSA, 1989) y organismos nacionales (MTOPE, 1991). Paralelamente, la sanción de la ley n°15.921 de zonas francas primero (1987) y la

n°16.127 de funcionarios públicos después (1991), resultan antecedentes que allanan camino y complementan el proceso. En el plano de las relaciones laborales, la política neoliberal de ajuste y desregulación impacta directamente en la organización de la clase trabajadora, diezmando su capacidad de resistencia e incidencia política. La suspensión de los Consejos de Salarios resulta muestra significativa de esta ofensiva.

Aunque originariamente la materia de servicios portuarios se incluye en el proyecto de ley n°16.211, durante el proceso de discusión parlamentaria se produce su desglose del marco general de las EP. Decisión política que expresa la intención deliberada de vehiculizar la reforma sectorial sorteando la posibilidad de veto ciudadano mediante mecanismos de Democracia Directa. Esta es parte de la singularidad que reviste el caso de la ANP respecto de otros entes y servicios públicos. La reforma se concreta con apoyo de los partidos tradicionales y la oposición del FA, que solo acompaña algunas disposiciones vinculadas al trabajo.

A grandes rasgos la ley de Puertos, introduce tres grandes modificaciones: habilita la participación privada en la prestación de servicios, redefine el rol de la ANP y el vínculo de ésta con el Poder Ejecutivo. Se instaura un régimen de *landlord port* donde las potestades y autonomía del ente público se reducen, mientras el comando de la actividad pasa a manos del Ejecutivo. La ley consagra el principio de libre competencia y competencia, establece el régimen de puerto libre y reduce la participación de la ANP en la provisión de servicios. Respecto del empleo sectorial, suprime de forma indirecta -pero efectiva- el monopolio de ANSE y paralelamente, la política de incentivos al retiro provoca una brusca caída del empleo público y privado.

En cuanto al posicionamiento del SUANP, como parte del movimiento sindical opone una resistencia activa al desarme del “país modelo”. La reforma de Estado es marco de los acontecimientos del período, proceso no exento de tensiones en que se inscribe la lucha portuaria: ante la ofensiva del capital sobre el trabajo, se opone la respuesta del trabajo al capital.

El SUANP adjudica a la reforma sectorial intencionalidad y objetivos políticos - afirmación que parece ratificar conforme el proceso avanza- la considera falaz al no poder ni pretender, en última instancia, dar solución a los problemas que aquejan al sector. Intrínsecamente ligada al interés privado y transnacional es enemiga de lo público, del Estado y del país. Su único afán, el lucro, hace del desarrollo nacional un efecto secundario y prescindible.

El SUANP muestra una postura contestataria en lo discursivo y operativo, sin abandonar la actitud propositiva y de diálogo. Su lucha se desenvuelve en un clima de tensión con la ANP que tiene por base tres reivindicaciones: 1) reestructura del ente, 2) aspectos salariales y 3) condiciones de trabajo. Mismas que no son privativas de la novel Directorio que asume en 1990 -con presidencia de Álvarez Mazza- aunque eclosionan con particular fuerza en el período.

Si bien el sindicato coincidió en la necesidad de reestructurar la actividad, fue intransigente en dos aspectos: 1) su procesamiento dentro de la órbita estatal y 2) con participación activa de los trabajadores. Ambos, formas de poner coto a los riesgos de privatizar y extranjerizar un sector considerado estratégico. Defensa del trabajo, defensa del patrimonio y de la soberanía constituyen el corazón de la propuesta y reivindicación sindical inalterado a lo largo del proceso. En suma, a la pregonada privatización opone la mejora de la gestión pública, solución que demanda voluntad política y amplios acuerdos/compromisos.

Para hacer frente a la reforma sectorial, el SUANP apostó a la conformación de un bloque contrahegemónico popular con incidencia en la opinión pública y el Parlamento. Las tempranas desavenencias en la coalición de gobierno -sobre el tema puerto y desmonopolización en general- habilitaron un campo de lucha que procura capitalizar. Su estrategia constó de tres componentes principales: 1) fortalecimiento de la herramienta sindical, 2) coordinación con demás sindicatos de la INMARPOR y 3) coordinación con la MSC y el PIT-CNT. Dinámica y correlación de fuerzas condicionada por los avances reformistas -del Estado- y su incidencia disímil en los gremios. Puede agregarse a dicha estrategia dos

componentes complementarios: la alianza con la izquierda política (FA) y con sectores de la sociedad civil.

Las denuncias públicas sobre la situación del puerto y los riesgos asociados a su privatización fueron recurrentes por parte del SUANP, incluso previo inicio de la discusión del proyecto de ley. También son recurrentes las manifestaciones y movilizaciones, campañas radiales, intervenciones del espacio público, volanteadas y conferencias de prensa, acciones dirigidas a la ciudadanía con el objetivo de dar a la causa portuaria fuerte respaldo popular.

A nivel sectorial, la medida de lucha más recurrida y efectiva fueron los llamados “paros perlados” que lograban distorsionar y paralizar la operativa, además de generar efectos en cadena sobre sectores y actividades ligadas o dependientes de la dinámica portuaria. Paralelamente el SUANP explora acuerdos y alianzas con autoridades del Directorio, ministros y legisladores de todos los partidos/sectores políticos, con el fin de generar una correlación de fuerzas que permitiera introducir modificaciones al proyecto oficialista.

El año 91 constituye un parteaguas -se sanciona la ley n°16.211 de Empresas Públicas y el proyecto ley de Puertos obtiene media sanción del Senado- la lucha del SUANP se complejiza y adquiere una doble dimensión: contra la política de desmonopolización/privatización general del gobierno, y contra la ley de Puertos en particular. Articulación por momentos problemática y depositaria de grandes expectativas.

El SUANP resuelve una estrategia escalonada: prioriza la lucha contra la ley de EP apoyando el Referéndum de Empresas Públicas -que resulta exitoso- para luego impulsar un referéndum propio, que no llega a concretarse. Para entonces los gremios estatales habían utilizado toda su artillería y poco quedó para la lucha portuaria. Respecto de la coordinación con gremios privados, menor fue la resonancia obtenida.

Se opera una fisura y deterioro del poder sindical en ámbitos de negociación política, expresión de la embestida del capital sobre el trabajo; coyuntura adversa que acompaña los bajos niveles de sindicalización de los 90' y reviste especial crudeza en el puerto.

Los albores de 1992 asisten a una intensificación de las acciones del SUANP a nivel sectorial -paros- de la opinión pública -movilizaciones- y en el ámbito legislativo - la comparecencia ante la Comisión Especial sobre Empresas Públicas de Cámara de Diputados (CEEP) cierra los intentos de introducir modificaciones al proyecto-.

Sancionada la ley -8 de abril- da inicio una nueva etapa de lucha y resistencia por parte del SUANP, que apela a un discurso combativo antes que derrotista, bajo las consignas de “un puerto al servicio del país” y “ningún portuario fuera de la ANP”. Al mismo tiempo, reivindica la organicidad del movimiento sindical, a quien demanda respuestas y profundizar la lucha conjunta. Los meses que siguen, a la par que se reglamenta e instrumenta la ley de Puertos, se caracterizan por una alta conflictividad. El SUANP continúa su estrategia de denuncias, movilizaciones y paros distorsionantes -medida que paulatinamente pierde efectividad-.

Así, pese a los esfuerzos realizados, los portuarios carecen de incidencia real en el proceso, no logran frenar la reforma, tampoco introducir modificaciones sustantivas en favor de sus propios intereses, que entienden idénticos a los de la sociedad toda.

La insuficiente coordinación alcanzada en la INMARPOR y con el PIT-CNT - producto de la avanzada neoliberal que fragmentó y debilitó a los gremios- junto a la celeridad que adquiere la última etapa de discusión de la ley n°16.246, son variables que el SUANP invoca para explicar los resultados del proceso.

Lo anterior asesta un duro golpe cuantitativo y simbólico a la organización sindical portuaria que no obstante logra reinventarse tras una lectura asertiva del nuevo contexto y un doloroso proceso que implicó el desprendimiento de antiguas estructuras e ideas. Las consecuencias aparejadas para el trabajo y organización sindical del sector llevan consigo el germen de la singular herramienta que *a posteriori* y hasta el día de hoy, nuclea a trabajadores públicos y privados.

Por último, la investigación confirma la existencia de vínculos y estrategias de acción comunes entre sindicatos portuarios públicos de la región, que en respuesta a la reestructura continental de la actividad y los procesos de integración celebran encuentros para la generación de alternativas y la protección de intereses nacionales y latinoamericanos.

Los sindicatos reclaman participación en espacios de discusión y toma de decisiones, organismos testigos de regulación y contralor que pongan coto al poder de capitales privados nacionales e internacionales en alianza con los gobiernos de turno -de impronta neoliberal-. Reivindican como objetivo supremo el desarrollo armónico e integral latinoamericano, advierten sobre los riesgos del endeudamiento, la necesidad de una legislación laboral común y la negociación colectiva, al tiempo que exigen la ratificación y cumplimiento de Convenios internacionales de la OIT.

La búsqueda de consensos se interpreta clave para enfrentar la imposición de un proyecto neoliberal con características neo-imperialistas que procura perpetuar el sojuzgamiento de la región, reactualizando el modelo de dependencia. Para los trabajadores, las bondades de los procesos en marcha -integración y reestructura- se encuentran supeditadas a la capacidad de organización e incidencia de la clase trabajadora general y portuaria en particular. Así, los proyectos desde “arriba” y “afuera” tienen como respuesta, tentativas de coordinación desde “abajo” y “adentro” del mundo del trabajo.

Se promueve el acercamiento entre sindicatos y centrales, se aspira a elaborar programas de política portuaria comunes y el ensayo de medidas concretas -paros y movilizaciones- arengando la organización y resistencia de la clase trabajadora continental. Se reclama un rol activo del Estado para la conservación y protección del trabajo portuario, al tiempo que la construcción de un modelo de desarrollo opuesto al hegemónico aparece como horizonte más allá de las reivindicaciones sectoriales.

Las instancias generadas arrojan coincidencias que muestran, más allá de particularidades nacionales, la comunión de intereses, cimientos prometedores para la construcción de alternativas ante un proyecto y reestructura sectorial que se juzgan ajenos, por priorizar y satisfacer intereses del capital transnacional, organismos internacionales y países centrales que hacen de la deuda su mecanismo predilecto de expoliación y dominio.

La mayoría de las tentativas y encuentros de coordinación se realizan con posterioridad a 1992, dato relevante si se advierte que para entonces ya se habían procesado la mayor parte de las reformas sectoriales en la región, lo que hacía su reversión en extremo difícil. ¿Tardanza en la reacción/respuesta? Una lectura rápida podría arribar a esta conclusión, no obstante, resulta injusto juzgar los esfuerzos sólo por las instancias que logran concretarse o los logros alcanzados -que, de hecho, fueron magros-. Tampoco resulta útil ni pertinente el pensamiento contrafáctico. La evidencia parece demostrar que los sindicatos portuarios se abocaron, durante el primer lustro de los 90', al enfrentamiento de las reformas sectoriales a nivel nacional. Más allá de algunas tempranas declaraciones, los encuentros de coordinación se concretan y adquieren relevancia a partir de 1994, cuando se celebra el Primer Encuentro de Sindicatos Portuarios de América Latina y el Caribe, en Valparaíso-Chile.

La reestructura no logra frenarse ni impedirse: uno a uno los países procesan sus respectivas reformas. La atomización y debilidad de la organización sindical nacional se reproduce y amplifica a escala regional, mientras el proyecto neoliberal penetra y corrompe buena parte de las bases materiales y subjetivas de la organización colectiva... Mas no la elimina.

Es de reconocer la acertada lectura respecto a la necesaria articulación supranacional para hacer frente a los acontecimientos del período, en un esfuerzo por trascender la organización estrictamente nacional de la lucha. Los sindicatos de la región intentan llevar a la práctica la idea de internacionalismo de clase y unión

latinoamericana. Reivindicaron el potencial transformador de la organización colectiva y su incidencia política a escala nacional y regional.

En suma. Las reformas portuarias de Uruguay y Argentina hunden raíces en la génesis y desarrollo de un nuevo modelo económico que crea y madura las condiciones para su concreción, aunque destacan diferencias entre ambos procesos, siendo el primero mucho más disputado y resistido que el segundo -por el actor sindical-. Por otra parte, si bien existió la coordinación de acciones entre sindicatos portuarios públicos de ambos países con el objetivo de problematizar primero y revertir después las reformas sectoriales, su real alcance fue limitado en un contexto de atomización y debilidad de las organizaciones sindicales en el ámbito nacional e internacional.

Las leyes n°24.093 en Argentina y n°16.246 en Uruguay logran una redefinición sustancial de la administración pública y la actividad, avanzan sobre la vieja concepción estatista, desencadenando efectos sobre la dinámica sectorial y por extensión, del trabajo. Los entes públicos son reducidos a su mínima expresión, al tiempo que se recorta el personal portuario por medio de incentivos, planes de reconversión y jubilaciones anticipadas.

La “modernización portuaria” supuso la amenaza del desempleo tecnológico, generó nuevas formas de contratación -más precarias- el deterioro de las condiciones laborales -inscriptas en un contexto de desregulación laboral más amplio- y una desarticulación de las organizaciones sindicales. El costo del trabajo portuario -hasta entonces elevado, producto de negociaciones y acuerdos colectivos- fue reducido mediante el pago de salarios competitivos -en base a mecanismos de oferta y demanda- y de incentivo a la productividad, lo que se tradujo en una intensificación de la explotación. El augurio reformista de garantía e incluso incremento del empleo portuario fue desmentido en los hechos. Más allá del traspaso de trabajadores públicos al sector privado y el proceso de cooperativización para la prestación servicios -que no resiste la competencia- la reducción del personal vinculado a la ANP y AGP puede calificarse de drástica y no logra revertirse.

Consecuencia y condición de este proceso es el quiebre/debilitamiento de la organización sindical, hasta entonces dique de contención para la acumulación de capital. Como se apuntó, las relaciones laborales fueron objeto y componente vertebral de las reformas. Consuman un verdadero asalto del capital sobre el trabajo justificado por la vía legal, aunque de dudosa y cuestionable ética.

Para ambos casos, este hecho se suma a la fragmentación y repliegue del movimiento sindical general, acosado por la embestida neoliberal y sus múltiples consecuencias -objetivas y subjetivas-. Proceso que reviste mayor dramatismo para el caso argentino, que asiste a la escisión de la CGT y a posicionamientos diversos ante la reforma de Estado. En Uruguay, en cambio, se registra una oposición enérgica a tales procesos más allá de los resultados obtenidos. Aunque debilitado - y con matices según el gremio- el movimiento sindical y la sociedad toda, conserva una convicción compartida en defensa del patrimonio estatal y los bienes colectivos. De allí el epíteto de reformas “truncas”, aunque el caso del puerto resulte la excepción: su desglose del marco general de las EP resultó una “gambeta” extraordinaria de los intereses privados y sectores políticos aliados para sortear las demoras y riesgos de no concretar la reestructura sectorial.

Otro aspecto que destaca para ambos casos es la apelación a decretos reglamentarios que profundizan la desregulación -de la actividad y las relaciones laborales- de modo que el Poder Ejecutivo resulta clave en el proceso. Ello ejemplifica la alianza entre poder político y económico, y cómo el último adquiere creciente incidencia en la legislación y definición de políticas públicas a favor de sus intereses. La frontera entre Estado y poder corporativo se torna más porosa.

Antes, durante y después de la sanción de la ley de Puertos, el posicionamiento del SUANP puede caracterizarse como defensivo y contestatario, a la vez que propositivo. Aunque apeló a la movilización, la denuncia, manifestaciones públicas y medidas de luchas distorsivas, no obturó nunca el diálogo y exigió a las autoridades ser considerado en espacios de discusión y toma de decisiones. Mantuvo estoica su postura en defensa del patrimonio estatal, al que asoció con mayores grados de soberanía nacional, independencia económica y bienestar social,

oponiéndose firmemente al desmantelamiento de las EP en general y la ANP en particular. La defensa del trabajo sectorial y de un puerto al servicio del país, son reivindicaciones centrales del SUANP que orientan su lucha y accionar.

La estrategia escalonada a la que apostó -primero contra la ley de EP, luego contra la ley de Puertos- resultó desacertada en un contexto de debilidad y fragmentación sindical. Aunque su compromiso con la unidad del movimiento y la defensa del Estado fue decisivo para el triunfo del referéndum de Empresas Públicas, no pudo concretar un referéndum propio. La opinión pública no percibió el tema portuario como cercano, ni le asignó la importancia y carga simbólica que sí dio al resto de las EP, cuyos servicios fácilmente identificables y directamente asociables al costo de vida fueron objeto de mayor defensa.

Para el SUANP, la reforma resultó arbitraria, excluyó a los trabajadores, subestimó sus saberes y sacrificó acuerdos más amplios. Ello pese a su constante y declarada voluntad de aportar a un amplio debate público sobre el tema portuario, que redundara en beneficios para el sector y la sociedad toda.

Paradójicamente, desde una perspectiva de mediano plazo, la reforma genera las condiciones para la reconversión sindical, potenciando aquello que procura destruir. Como resultado surge a inicios del S.XXI -praxis humana mediante- el actual Sindicato Único Portuario y Ramas Afines (SUPRA), que nuclea a trabajadores públicos y privados. Ejemplo concreto de posibilidad en la adversidad.

El presente del puerto y su sindicato deben mucho al doloroso proceso de reforma. Pero la Historia, hija del Hombre, se resignifica a la luz de nuevos contextos, allí reside su magia, su potencial. El futuro, devenir que se foja en el presente y nutre del pasado, conlleva la posibilidad del aprendizaje, de volver a la experiencia y a partir de allí construir alternativas. Por eso la Historia, siempre dinámica, permite sospechar de la verdadera dimensión y significado de la lucha portuaria, que hoy como ayer continúa enseñando “la única lucha que se pierde es aquella que se abandona”.

Bibliografía

Acosta, Y. (2018). *Democracia en debate. Tensiones en la construcción de democracia en América Latina*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República.

Antunes, R. (1999). *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Colección Herramienta. Buenos Aires: Editorial Antídoto.

Antunes, R. (2000). El trabajo y los sentidos. Serie: desafíos del mundo del trabajo. Montevideo, Uruguay. GET: Grupo Estudios del Trabajo (FCS-Udelar).

Antunes, R. (2005). *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y negación del trabajo*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Herramientas.

Antunes, R. (2018). *El privilegio de la servidumbre. El nuevo proletariado de servicios en la era digital*. San Pablo: Editorial Boitempo.

Antunes, R. (2019). El nuevo proletariado de servicios, valor e intermitencia: La vigilancia (y la venganza de Marx). En: *Herramienta N°14: Revista de debate y crítica marxista*.

Astori, D. (2004). La política económica de la dictadura. En: Appratto, C., Artagaveytia, L., Astori, D., Caetano, G., Camou, M., Castagnola, J., Demasi, C., Filgueira, C., Lacuesta, M., Mieres, P., Pellegrino, A., Pérez, R., Rilla, J., Sapriza, G., Zubillaga, C. *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)* (pp. 147-177). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental

Azpiazu, D. y Vispo, A. (1994). Algunas enseñanzas de las privatizaciones en Argentina. *Revista de la CEPAL N°54*. Naciones Unidas. Santiago de Chile.

Barone, M. (2016). Los puertos en la provincia de Buenos Aires a 20 años de la “provincialización”. *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. UNLP. Año 13 / N°46 - 2016. ISSN 0075-7411.

Batthyány, K. y Cabrera, M. (2011). *Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Apuntes para un curso inicial*. Montevideo: UCCUR.

Bauman, Z. (2001). *La sociedad individualizada*. España: Ediciones Cátedra.

Beato, P. (1996). Las reformas portuarias en Latinoamérica. Estudio de tres puertos. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C.

Bertino, M., Bertoni, R., Tajam, H., Yaffé, J. (2001). Del estatismo a la regulación: medio siglo de política económica. La economía uruguaya 1900-1955 (III). Serie

Documentos de Trabajo, Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEA-Udelar). Montevideo.

Bertino, M. (2013). La reforma de las Empresas Públicas en Uruguay: una lectura desde la historia económica. En Chavez, D., Cosse, C., Torres, S. (Ed.). *La reinención del Estado: Empresas públicas y desarrollo en Uruguay, América Latina y el mundo* (pp. 151-161). Recuperado de: <https://www.tni.org/es/publicacion/la-reinencion-del-estado>

Bertino, M., Mariño, N., Querejeta, M., Torrelli, M., Vázquez, D. (Enero-Junio 2013). Cien años de Empresas Públicas en Uruguay: evolución y desempeño. *Revista de Gestión Pública*. Volumen II (I), pp. 25-66.

Berrotarán, P. (1997). La privatización y los trabajadores del puerto de Buenos Aires (1991-1996). Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política Vol.2. N°3. Asociación de Estudios de Cultura y Sociedad. Buenos Aires.

Bihl, A. (2000). La crisis de la sociabilidad. *Herramienta N°14: Revista de debate y crítica marxista*.

Bonilla-Castro, E. y Rodríguez, P. (1997) (2005). *La investigación en Ciencias Sociales. Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá: Ed. Uniandes.

Broquetas, M y Rodríguez, A (2018). *Historia de la Administración Nacional de Puertos (1916-2016). Antecedentes, creación y desarrollo a través de un siglo*. Montevideo, Uruguay: Administración Nacional de Puertos. Recuperado de: https://aplicaciones.anp.com.uy/archivo/webcomunicacion/Libro_Historia_de_A_NP_1916_2016.pdf

Castel, R. y Heroche, C. (2003). *Propiedad privada, propiedad social, propiedad de sí mismo. Conversaciones sobre la construcción del individuo moderno*. Santa Fe: Ediciones Homosapiens.

Caetano, G. (1993). *La República Conservadora. Tomo II: La guerra de posiciones*. Montevideo: Editorial Fin de Siglo.

Caetano, G. (2006). Distancias críticas entre ciudadanía e instituciones. Desafíos y transformaciones en la América Latina contemporánea. En *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina* (pp. 243-269). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Caetano, G. y Rilla, J. (2004). “La era militar”. En: Appratto, C., Artagaveytia, L., Astori, D., Caetano, G., Camou, M., Castagnola, J., Demasi, C., Filgueira, C., Lacuesta, M., Mieres, P., Pellegrino, A., Pérez, R., Rilla, J., Sapriza, G., Zubillaga, C. *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)* (pp.80-108). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

CEPAL (1992). La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe. Cuadernos de la CEPAL, N°68. Santiago de Chile.

CEPAL (1994). La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social. Proyecto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL/Gobierno de los Países Bajos. Serie Reformas de Política Pública, N°26. Santiago de Chile.

Claramunt, A. (2019). Transformaciones globales en el contexto del capitalismo financierizado, reestructuración productiva e impactos sobre la clase que vive de la venta de su fuerza de trabajo”. En Casas, A., Burgueño, M., Claramunt, A., Etchebehere, C., Falero, A., Machado, G., Otero, M., Rocco, B., Trinidad. V. *Sujetos colectivos populares, mundo del trabajo y territorios: estudios en el Uruguay progresista* (pp.46-68). Cuaderno de Investigación N°2, Área académica DeLiberación. DTS-FCS-Udelar-CSIC.

Cortina, A. (7 de junio de 2003). Ética, ciudadanía y modernidad. En C. Quezada (Presidencia). Ética, ciudadanía y modernidad. Conferencia llevada a cabo en Ciclo de Conferencias de la Profesora Adela Cortina en la Universidad de Chile. Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile.

Costa A., Brieva S. y Iriarte L. (2004): “Gestión y regulación de los servicios e infraestructura portuaria en Argentina” En: *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 34, N°153. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de: <https://www.probdes.iiec.unam.mx/index.php/pde/issue/view/678>

Demasi, C. (2004). “El preámbulo: los años 60””. En: Appratto, C., Artagaveytia, L., Astori, D., Caetano, G., Camou, M., Castagnola, J., Demasi, C., Filgueira, C., Lacuesta, M., Mieres, P., Pellegrino, A., Pérez, R., Rilla, J., Sapriza, G., Zubillaga, C. *El Uruguay de la dictadura (1973-1985)* (pp.7-41). Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental.

Domínguez Roca, L. y Arias, A. (1997). Privatización y cambio tecnológico en el Puerto de Buenos Aires: su impacto en el espacio urbano. Recuperado de: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal6/Geografiasocioeconomic/a/Geografiaurbana/407.pdf>

Dominzain, S. (2014). *Sociedad en movimiento. Acciones institucionales y prácticas ciudadanas en el Uruguay de los años noventa*. Bibliotecaplural/Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC-Udelar).

Dominzain, S. (2009). “Arena Cívica. Prácticas ciudadanas e institucionales en el Uruguay de los 90””. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

Etchebehere, C. (2019). Sindicato Único Portuario: la unificación sindical como respuesta a la privatización de la actividad portuaria. En: Casas, A., Burgueño, M., Claramunt, A., Etchebehere, C., Falero, A., Machado, G., Otero, M., Rocco, B., Trinidad. V. *Sujetos colectivos populares, mundo del trabajo y territorios: estudios en el Uruguay progresista* (pp.86-101). Cuaderno de Investigación N°2, Área académica DeLiberación. DTS-FCS-Udelar-CSIC.

Fernández Saldaña, J.M. (2010). Historia del puerto de Montevideo. Desde la época Colonial hasta 1887. Administración Nacional de Puertos (ANP), Facultad de Ingeniería, Universidad de la República (Udelar).

Filgueira, C. y Filgueira, F. (1994). *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Editorial Arca SRL.

Finch, H. (2014). *La economía del Uruguay contemporáneo. 1870-2002*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Galeano, E. (1996). *Ser como ellos y otros artículos*. Montevideo: Ediciones del chanchito.

Geymonat, J. (2020). La acumulación de capital y sus efectos sobre la pobreza y desigualdad. *Fronteras N°15*. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay.

Gordillo, A. (1992). Desregulación y privatización portuaria. Recuperado de: http://www.gordillo.com/pdf_desref/cap8.pdf

Gorosito, R. (1993). *La reforma portuaria. Análisis de un ensayo exitoso en la reforma del Estado Uruguayo. Ley N°16.246, Ley de Puertos*. Montevideo: Fundación de cultura universitaria.

Grassi, G., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994). *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Harnecker, M. (2013). *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. México: Siglo XXI Editores.

Harvey, D. (1993). *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu editores.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal S. A.

Hernández Samperi, R, Fernández, C., Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta edición. MCGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V. México D.F.

Hobsbawm, E. (2012). *Como cambiar el mundo*. Buenos Aires: Editorial Crítica.

Hoffmann, J. (1999). Las Privatizaciones Portuarias en América Latina en los '90: Determinantes y Resultados. Documento de trabajo para el Tercer Programa Internacional Privatización y Regulación de Servicios de Transporte del Banco Mundial. España.

Infranca, A. y Vedda, M. (2012). *La alienación: historia y actualidad*. Colección Pensamiento Crítico. Buenos Aires: Ediciones Herramienta.

Instituto Cuesta Duarte (2014). La Industria de la Construcción en Uruguay: evolución reciente, situación actual y perspectivas. CENTRO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN (CEEIC).

Instituto Cuesta Duarte (2016). Informe sectorial. El sector portuario en Uruguay. Disponible en: https://www.cuestaduarte.org.uy/sites/default/files/media/2020-11/Sector_portuario.pdf

Kymlicka, W y Norman, J (2002). *El retorno del ciudadano*. En: Cuadernos del CLAEH. Nro. 75, 1996. Montevideo.

Larguía, I y Dumoulin, J. (1976). *Hacia una ciencia de la liberación de la mujer*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Laya, F. (2004). El sistema portuario: Administración y gestión portuaria. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino (FASTA). Seminario de graduación. Buenos Aires.

Lema, S. (2003). Las políticas sociales en la encrucijada de la estrategia de restauración/renovación del orden burgués. En: Encuentro Internacional (2003 mayo 29-31: Montevideo). *América Latina: su potencialidad transformadora en el mundo de hoy* (pp.49-63). Montevideo: Fundación Rodney Arismendi.

López, J. y Prato, J. (1998). Las relaciones laborales en la Administración Nacional de Puertos, en el marco de la polémica: monopolio estatal vs. privatización. En: *Relaciones laborales: estudios de casos*” (pp.127-153). Programa modernización de las relaciones laborales em el Uruguay. Colección Relaciones laborales, 5. UCUDAL, Montevideo.

Mallardi, M. (2019). Fundamentos y determinaciones socio-históricas de la “cuestión social”. En M. Mallardi y E. Fernández (comps.), *Cuestión social y políticas sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas* (pp.15-44). Tandil: Puka editora.

Mallo, S. y Serna, M. (1992). Las privatizaciones en Argentina y Uruguay: la eficiencia privada versus el Estado social. *Revista de Ciencias Sociales [en línea] n°7*, pp. 7-22. Facultad de Ciencias Sociales (FCS-Udelar). Recuperado de https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27867/1/RCS_Mallo_1992n7.pdf

Marx, K. (1968). La ideología alemana. Montevideo: Editorial Pueblos Unidos.

Melo, E. (2012). “Os limites objetivos da política parlamentar no sistema do capital”. En: Melo, E., Paniago, C., Alvez, M. “*Marx, Mészáros e o Estado*” (pp.29-58). Instituto Luckács. São Paulo, Brasil.

Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En: Castel, R; Kessler, G; Merklen, D y Murard, N. *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.

Midaglia, C. y Antía, F. (2011). El sistema de bienestar uruguayo: entre la moderación reformista liberal y la ampliación de la responsabilidad estatal en el área de la protección social. En: Idiart, A. (Ed.) *Estado Benefactor y Políticas Sociales. Historia, implementación y reforma de Programas Sociales en Argentina, Chile y Uruguay* (pp-21-48). Buenos Aires: Editorial Biblos.

Monestier, F. (2007). Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa desde abajo en Uruguay (1985-2004). En: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Moreira, C. (2001). La reforma de Estado en Uruguay: cuestionando el gradualismo y la heterodoxia. En: Calame, P. y Talmant, A.: *Con el Estado en el corazón: el andamiaje de la gobernancia* (pp.167-202). Montevideo: Editorial Trilce.

Moreira, C. y Delbono, A. (2010). De la era neoliberal a la reemergencia de la cuestión social. En: Mancebo, M., Narbono, P. (Coord.) *Reforma de Estado y políticas públicas en la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos* (pp.97-113). Montevideo. Ed. Fin de Siglo, FCS-ICP: CLACSO.

Morresi, S. (2008). La nueva derecha argentina. La democracia sin política. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires: Editorial Los Polvorines.

Nahúm, B. (1993). *Empresas Públicas uruguayas. Origen y gestión*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Nahúm, B., Cocchi, A., Frega, A. y Trochon, Y. (2007). *Historia uruguaya: crisis política y recuperación económica, 1930-1958*. Tomo 7. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Netto, J. (1992). *Capitalismo monopolista y Servicio Social*. San Pablo: Cortez Editora.

Netto, J. (1996). Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *Revista Serviço Social e Sociedade N° 50*. São Paulo: Cortez Editora.

Netto, J. (2012). Crise do capital e consequências societárias. En: *Revista Serviço Social e Sociedade N° 111*. São Paulo: Cortez Editora.

Netto, J. (2016): Programas de reducción de la pobreza y nuevas formas de asistencialismo. *Revista Fronteras N°9*. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Udelar. Montevideo.

Netto, J, Braz, M. (2012). *Economia política: uma introdução crítica*. São Pablo: Cortez Editora.

Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2000): “Estudio sobre Reestructuración Portuaria- Impacto social Puerto de Buenos Aires (Argentina)”. Documento de Trabajo.

Olesker, D. (2001). *Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación en Uruguay (1968-2000)*. Montevideo: Editorial Trilce.

Olesker, D. (2003). Desarrollo dependiente, exclusión y desigualdad propios de la actual fase de la economía mundial hegemónica por EE. UU: 8 tesis. En: Encuentro Internacional (2003 mayo 29-31: Montevideo). *América Latina: su potencialidad transformadora en el mundo de hoy* (pp.49-64). Montevideo: Fundación Rodney Arismendi.

Olesker, D. (2009). Uruguay: el rol de las luchas sociales en la construcción de una alternativa al neoliberalismo. En: Albistur, G., Torres, M., Fernández, A., González, C., Guerra, F., Ledesma, M., Marotta, C., Olesker, D., Pérez, O., Portillo, A., Rivero, S., Stagnaro, J. *Pequeños demonios y otros ensayos históricos y socio-políticos* (pp.130-163). Montevideo: Editorial Trilce.

Osorio, J. (2019). *O Estado no centro da mundialização. A sociedade civil e o toma do poder*. São Paulo: Expressão Popular.

Oszlak, O. (2000). El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

Oyhenard, A. (2021, abril 22). Gobierno habilitó firma de contrato con Katoen Natie por 50 años y le asegura prioridad con contenedores. El Observador. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/gobierno-habilito-firma-de-contrato-con-katoen-natie-por-50-anos-y-le-dio-prioridad-en-contenedores-202142118240>

Pardo, N. (2012). Análisis crítico del discurso: conceptualización y desarrollo. *Cuadernos de Lingüística Hispánica*, 19.

Pérez, N. y Delgado, W. (2008). La política pública de privatización del sector portuario y su impacto en la organización del trabajo en el puerto de Buenaventura. En: Pensamiento y Gestión N°25. Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64612241010>

Pochmann, M. (1998). Mercosur y la desestructuración del mercado de trabajo. En: Espino, A (comp): Mercosur: los desafíos de la integración: trabajo, participación y ambiente. Montevideo. Red de Apoyo a Organizaciones Sociales del Mercosur.

Raposo, I., Liendo, M., Martínez, A., Cafarell, S. (2014). Una mirada crítica a más de dos décadas de aplicación de la Ley Nacional N° 24093 (Nuevo Régimen Legal de Puertos). Una verificación en el caso de Puerto Rosario. XXIV Jornadas de Historia Económica Asociación Argentina de Historia Económica Facultad de Humanidades y Artes y Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/11788/Una%20mirada%20cr%C3%ADtica%20a%20mas%20de%20dos%20d%C3%A9cadas%20de%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20Ley%20NacionalN%C2%BA24093%20%28nuevo%2>

[OR%c3%a9gimen%20Legal%20de%20Puerto%29%20Una%20verificaci%c3%b3n%20en%20el%20cas.pdf?sequence=3&isAllowed=y](#)

Rebellato, J. (2000). *La encrucijada ética. Neoliberalismo, conflicto Norte-Sur, Liberación*. Uruguay: Editorial NORDAN-Comunidad.

Salana, P y Valier, J (1996). *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. (CIEPP). Buenos Aires: Miño y Dávila editores S.R.L

Weber, M (1985). *Sobre la teoría de las ciencias sociales*. Barcelona: Planeta Agotini.

Yáñez, S. (2004). La flexibilidad laboral como nuevo eje de la producción y la reproducción. En: Díaz, X., Guzmán, V., Mauro, A., Todaro, R., Yáñez, S. *El trabajo se transforma. Relaciones de producción y relaciones de género* (pp.67-72). Santiago de Chile: Ediciones CEM.

Fuentes documentales

Convenios Internacionales

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1948). Convenio n°87: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1973). Convenio n°137: Convenio sobre el trabajo portuario. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C137

Argentina. Leyes y Decretos

Leyes

Argentina. (1947, abril 18). Ley n°12.964: Ley de Creación de la Administración General de Puertos y Aduanas. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/12964-nacional-creacion-administracion-general-puertos-aduanas-Ins0002056-1947-03-27/123456789-0abc-defg-g65-02000scanyel?&o=7&f=Total%7CTipo%20de%20Documento%7CFecha%7COrganismo%7CPublicaci%F3n%7CTema/Derecho%20tributario%20y%20aduanero/Derecho%20Aduanero/procedimiento%20aduanero%7CEstado%20de%20Vigencia%7CAutor%5B50%2C1%5D%7CJuridicci%F3n&t=143#>

Argentina. (1970, mayo 5) Ley n°18.663: Ley de traspaso de funciones de la Dirección Nacional de Aduanas a la Administración Nacional de Aduanas.

Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18663-301534/texto>

Argentina. (1979, setiembre 18). Ley n°22.080: Ley de transporte marítimo, fluvial y lacustre navegación- Puertos. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304010/norma.htm>

Argentina. (1979, noviembre 23). Ley n°22.108: Ley de Granos. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151454/norma.htm>

Argentina. (1989, agosto 18). Ley n°23.696: Ley de la Emergencia Administrativa. Recuperado de <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/23696.htm>

Argentina. (1992, junio 24). Ley n°24.093: Ley de Actividades portuarias. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24093-492/texto>

Decretos

Argentina. (1987, setiembre 4). Decreto n°1456/87: Sociedades del Estado. Transfórmese a la Administración General de Puertos. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/245273/norma.htm>

Argentina. (1990, octubre 10). Decreto n°2074/90: Entes de la Jurisdicción del Ministerio de Obras y Servicios Públicos a transformar y en transformación. Entes de otras Jurisdicciones. Venta de Bienes. Acción Conjunta con otras jurisdicciones. Programa de Propiedad Participada. Marcos Regulatorios. Autoridad de Aplicación. Prestación del Servicio Público. Reversión y Capitalización de Deuda Externa. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2074-1990-4531/texto>

Argentina (1991, mayo 14). Decreto n°906/91: Proyecto de Reglamento Administrativo Regulatorio de las prestaciones, fiscalización, control, protección al usuario y a los bienes del estado, comprendidos en las concesiones y provincializaciones a cargo de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-906-1991-6206/texto>

Argentina. (1991, octubre 20). Decreto n°2694/91: Servicio de practica y pilotaje. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16701/norma.htm>

Argentina. (1991, octubre 31). Decreto n°2284/91: Desregulación económica. Recuperado de <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/2284-91.htm>

Argentina. (1992, junio 26). Decreto n°1029/92. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1029-1992-9095/texto>

Argentina. (1992, mayo 26). Decreto n°817/92: Actividades Portuarias. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8845/texact.htm>

Argentina. (1993, abril 19). Decreto n°769/93: Reglamentación de la Ley n°24.093 Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/10000-14999/12738/norma.htm>

Uruguay. Constituciones, Leyes, Decretos y Acta de Comisión Parlamentaria

Constituciones

Uruguay. (1918). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/9/HTML>

Uruguay. (1934). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/8/HTML>

Uruguay. (1942). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/6/HTML>

Uruguay. (1952). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/5/HTML>

Uruguay (1967). *Constitución de la República*. Recuperado de <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/4/HTML>

Leyes

Uruguay. (1916, julio 25). Ley n°5495: Ley de creación de la Administración Nacional del Puerto de Montevideo (ANPM). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/5495-1916>

Uruguay. (1931, octubre 23). Ley n°8.764: Ley de creación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/8764-1931>

Uruguay. (1983, abril 7). Ley Especial n°6: Ley de Creación de la Administración Nacional de los Servicios de la Estiba (ANSE). Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-especial/6-1983>

Uruguay. (1988, enero 26). Ley n°15.921: Ley de Zonas Francas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/15921-1987>

Uruguay (1989, abril 6). Ley n°16.017: Ley de Elecciones. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16017-1989>

Uruguay. (1990, octubre 8). Ley n°16.127: Ley de Designación, Ascensos e Incentivos para Funcionarios Públicos. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16127-1990>

Uruguay. (1991, octubre 7). Ley n°16.211: Ley de Empresas Públicas. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16211-1991>

Uruguay. (1992, abril 23). Ley n°16.246: Ley de Puertos. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16246-1992>

Decretos

Uruguay. (1992, setiembre 9). Decreto n°412/992: Reglamento de la Ley n°16.246 referente a Servicios Portuarios. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/412-1992>

Acta parlamentaria

Uruguay. (1992, marzo 11). Acta n°30: Comisión Especial sobre Empresas Públicas de Cámara de Representantes (CEEP). Poder Legislativo.

Páginas web:

Plenario Intersindical de Trabajadores y Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). Recuperado de <https://www.pitcnt.uy/el-pit-cnt/histori/item/6-breve-historia-del-pit-cnt>

[Sindicato Único Portuario y Ramas Afines \(SUPRA\). Recuperado de https://sindicatoportuario.com.uy/historia/](https://sindicatoportuario.com.uy/historia/)

Prensa sindical:

Boletines

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 22/04/90

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 16/07/90

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 31/07/90

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 13/09/90

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 19/07/91

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 07/10/91

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 30/01/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 12/02/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 10/03/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 18/03/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 20/03/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 03/04/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 04/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 08/05/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 14/05/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 26/05/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 30/05/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 09/06/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 24/06/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 01/07/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 08/07/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 29/07/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 11/08/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 02/10/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 07/10/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 11/11/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 15/12/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 30/12/92

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 11/07/94

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 08/94

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Boletín sindical, 10/10/94

Periódico

Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/89

Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 07/90

Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 09/90

Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 10/90

Órgano periódico SUANP PIT-CNT, 12/90

Volantes

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Volante, 12/12/90

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Volante, 03/04/91

Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP). Volante, 11/12/91

Documentos, Declaraciones e informes sindicales

SUANP PIT-CNT (1989). Hidrovía: vínculo de interrelación a favor de una auténtica integración nacionalista de la Cuenca del Plata. Comisión de estudio de la Hidrovía.

SUANP (1990). *Impactos socio-laborales de la Hidrovía Paraguay-Paraná*. Conferencia III.

SUANP (1990). *Uruguay frente al desafío de la Hidrovía*. Documento de trabajo.

Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (1990). *Los trabajadores y la Hidrovía*. Documento de trabajo.

Coordinadora Portuaria de América del Sur, Centroamérica y el Caribe (1995). Declaración 1° Conferencia Portuaria *Los puertos en tiempos de paz y de guerra*.

Entrevistas

- Referente de ex SUANP 1. Jorge Vignolo. Realizada por Evana Alfonso y Susana Dominzain el 28 de octubre de 2021, por zoom En el marco del proyecto “RECUPERANDO MEMORIA; actividades con los jóvenes

trabajadores del sindicato del puerto”. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (Cseam-Udelar).

- Referente de ex SUANP 2. Ricardo Suárez. Realizada por Laura Zapata el 9 de noviembre de 2021, por zoom. En el marco del proyecto “RECUPERANDO MEMORIA; actividades con los jóvenes trabajadores del sindicato del puerto”. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio (Cseam-Udelar).