

---

La capacidad estatal del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social  
para la Negociación Colectiva del Sector Público  
(2005-2009)

---

Trabajo Final de grado - Ciencia  
Política Estudiante: Ana Azpiroz  
Tutor: Profesor Dr. Pedro Narbondo  
Fecha: 12.03.2012

*De un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sin tensión, de brazos caídos  
a un Ministerio con musculatura para negociar.*

**Resumen:** El objeto de este estudio es analizar desde un diseño exploratorio, si el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social construyó durante el período de gobierno 2005-2009 la capacidad estatal (de autoridad, división funcional del trabajo, recursos materiales y humanos) necesaria para cumplir con las funciones<sup>1</sup> de encargado de velar por la aplicación de la ley, cumpliendo con sus cometidos de “conciliación”, “mediación” y “garante”<sup>2</sup> que le asignó el gobierno del Frente Amplio y que terminan normatizándose en la nueva Ley de Negociación Colectiva del Sector Público<sup>3</sup>.

Con este trabajo pretendemos contribuir en el proceso de acumulación de conocimiento sobre la Negociación Colectiva del Sector Público, aportando al análisis sobre un actor fundamental tanto en la etapa de institucionalización del proceso de negociación, como en la futura modalidad de negociación entre el Estado y sus trabajadores.

<b>ÍNDICE</b>	<b>Pág.</b>
<b>Introducción</b>	<b>3</b>
<b>I. Contexto político/institucional</b>	<b>5</b>
a. La negociación colectiva en Uruguay	5
b. La negociación colectiva del sector público	7
c. Estructura del sistema de negociación colectiva del sector público	7
<b>II. Marco conceptual y definiciones operativas</b>	<b>8</b>
a. Relación entre el Estado y sus Trabajadores	8
b. Capacidad estatal – revisión de definiciones	10
c. Capacidad estatal – dimensiones utilizadas en el presente estudio	14
<b>III. Funciones: antecedentes normativos, conceptualización y análisis</b>	<b>17</b>
a. Antecedentes normativos de las funciones asignadas al MTSS en el período	17
b. Conceptualización de Funciones	19
c. Funciones cumplidas por el MTSS en la negociación de los públicos	20
<b>IV. Desarrollo de las capacidades estatales del MTSS 2005-2009</b>	<b>25</b>
a. Sistema de autoridad (jerárquica y regulativa)	25
b. Sistema de división funcional del trabajo	28
c. Sistema de recursos materiales	31
d. Sistema de gestión de los recursos humanos.	32
<b>V. Análisis de las capacidades desarrolladas para cumplir con las funciones asignadas</b>	<b>37</b>
<b>VI. Consideraciones finales</b>	<b>40</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>41</b>
<b>Fuentes consultadas (documentos y entrevistas realizadas)</b>	<b>43</b>
<b>Tabla de siglas utilizadas</b>	<b>45</b>
<b>Anexos</b>	

## **Introducción**

<sup>1</sup> El concepto de “función” será utilizado indistintamente con el de “cometido”

<sup>2</sup> “Garante”: *disponer las medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos (Ley N°18.508)*

<sup>3</sup> Ley N° 18.508 promulgada el 26 de junio de 2009.

Este estudio se realiza en el contexto de la asunción del primer gobierno de izquierda en Uruguay, que trae una nueva política para la negociación colectiva, especialmente en el sector público. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es el organismo rector de la negociación colectiva en el país por lo que resulta relevante estudiar la construcción de las capacidades estatales de este organismo para la instrumentación de esta política.

El trabajo se enfoca hacia la negociación colectiva del sector público por entender que es un área muy poco explorada en las ciencias sociales y que merece un análisis que aporte a profundizar el conocimiento del relacionamiento entre el Estado y sus trabajadores. Este enfoque sobre la implementación de una política desde la construcción de las capacidades estatales aporta también al estudio del Estado y el por qué de los éxitos y fracasos en la instrumentación de políticas.

**El objetivo general es analizar el grado de desarrollo de las capacidades estatales alcanzado por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para cumplir con las funciones de conciliador, mediador y garante que tiene asignadas por la norma en la negociación colectiva del sector público en el período 2005-2009.**

Resulta interesante, en una primera aproximación, explorar si las dificultades encontradas en el cumplimiento de las funciones del MTSS son debido a falta de capacidad funcional, de recursos humanos o materiales, de normativa o si responden, como presupongo, a dificultades dadas desde lo político: en la coordinación de los actores políticos del MTSS con sus técnicos y en las diferencias entre quienes lideran el MTSS y los restantes organismos del Ejecutivo que son actores en la negociación de los públicos.

El presente trabajo no profundiza en la negociación y debate que se dio para la aprobación de la Ley de Negociación Colectiva del Sector Público<sup>4</sup> por entender que ese sería tema de otro estudio, pero sí tomamos esta Ley como legitimada por el proceso que lleva a su desenlace.

El presente estudio se divide en seis capítulos. Los cinco primeros presentan la información y análisis y el último las conclusiones primarias obtenidas. En el primer capítulo se analiza el contexto político institucional en el que se desarrolla la implantación de la política estudiada, ya que ésta se da

---

<sup>4</sup> Ley N° 18.508 del 26/06/009

en un momento particular, el primer gobierno de izquierda en Uruguay. Se hace un breve repaso de la historia de la negociación en el país, desde una temprana primera Ley de Consejo de Salarios en 1943, se profundiza sobre la negociación colectiva del sector público y finaliza con la nueva estructura de negociación.

En un segundo capítulo se presenta el marco conceptual de este estudio, definiendo la relación entre el Estado y sus trabajadores, con la particularidad que supone tener un partido en el gobierno que se considera “hermanado” con su sindicalismo. Por otra parte nos aproximamos a una definición de capacidad estatal, comparando los aportes de varios autores en relación a las dimensiones de análisis de la capacidad estatal. Por último se presentan las dimensiones a utilizar en este trabajo.

En el tercer capítulo se estudia la variación de las funciones asignadas al MTSS en los distintos mojones normativos del período analizado (2005-09) para la negociación colectiva de los públicos: decretos (marzo 2005), Acuerdo Marco firmado con el Pit-Cnt (julio 2005) y finaliza el período con una Ley (junio 2009). En segundo lugar se conceptualizan las funciones de mediador, conciliador y garante del MTSS en la negociación de los públicos, para finalizar este capítulo con un desarrollo de las funciones cumplidas por el MTSS en la negociación.

En el cuarto capítulo se analizan las capacidades estatales del MTSS, en cada una de sus dimensiones, con el foco puesto sobre el desarrollo de las mismas en el período analizado.

En el quinto capítulo desarrollamos, en base a la información relevada, el análisis de las capacidades estatales construidas por el MTSS para cumplir con las funciones de mediador, conciliador y garante de la negociación colectiva del sector público durante el período estudiado.

Y por último, en el sexto capítulo, se realizan consideraciones sobre el estado del Ministerio al culminar el período y los desafíos que quedan planteados para terminar de consolidar y desarrollar las capacidades necesarias para cumplir con las funciones que esta política le requiere.

**La metodología** empleada para el presente estudio consiste en el análisis documental de leyes e informes elaborados por el MTSS (Plan Estratégico, memorias anuales, reformulación de su

estructura organizativa, Ley de Presupuesto) y en entrevistas a informantes calificados que participaron como actores clave de la negociación de los públicos<sup>5</sup>. Se consideraron actores clave tanto a los principales políticos y técnicos del MTSS (aquellos que participaron en el diseño e implantación de la política y a quienes tuvieron la responsabilidad de atender las mesas de negociación de los públicos) como a otros actores que participaron en la negociación en representación del gobierno (empleador) y de los trabajadores.

## **I. Contexto político institucional**

### **a. La negociación colectiva en Uruguay**

La negociación entre el Estado como empleador y sus trabajadores se ha caracterizado por ser más tardía que la de los “privados”. Recién con el Estado keynesiano, y el pasaje del Estado como garante no solo de los derechos civiles y políticos, sino también sociales, ha modificado la relación unilateral del Estado hacia sus trabajadores. Esto no ha ocurrido de la misma manera en todos los países ya que varía desde sus formas extremas, donde se presenta como unilateralista desde el Estado, hasta la negociación paritaria plena, pero estas formas puras no suelen presentarse.

Esta investigación se desarrolla en el marco de un nuevo tiempo en la Negociación Colectiva en Uruguay, determinado por la llegada al gobierno de un partido político de izquierda, el Frente Amplio<sup>6</sup>, que históricamente se ha considerado “hermanado”<sup>7</sup> con el movimiento sindical.

En cuanto al contexto normativo, Uruguay ha sido un país con una temprana legislación e implantación de modelos de negociación, ya que desde 1943 cuenta con la Ley de Consejos de Salarios (Ley N° 10.449). Asimismo cabe destacar que Uruguay ha adherido, en la década pasada, a la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y a sus Convenios C151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, y C154

---

<sup>5</sup> Fuentes consultadas (p.43 y 44) del presente estudio

<sup>6</sup> Hay que considerar que el Frente Amplio llega al gobierno como Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, porque en el año 2004 se asocia para las elecciones con otros partidos de centro izquierda. En noviembre de 2005 éstos se incorporan definitivamente al Frente Amplio por lo que optamos por denominar, para este trabajo, Frente Amplio al partido gobernante.

<sup>7</sup> Doglio N., Yaffé, J, Senatore, L. (2004): “Izquierda política y sindicatos en Uruguay 1971-2004”

que consolida la metodología de la negociación colectiva, así como a otros Convenios como el C87 de libertad sindical y el C98 de derecho a la negociación colectiva.

Con el objetivo de dar una idea de las principales etapas por las que ha transitado la negociación en Uruguay tomamos la periodización que hiciera Senatore<sup>8</sup> (2010):

- 1942-1968 Fundacional. Este primer período comienza con la formulación y aprobación de la Ley 10.449 (1943) creando los Consejos de Salarios.
- 1968-1984 Centralización autoritaria y posterior desaparición. Por decreto se crea COPRIN y se suspende la aplicación de la Ley 10.449. Los cambios en este período (1973-84 dictadura militar) llevan a una atomización de la negociación colectiva, quedando ésta subsumida en la que pudiera darse entre empresarios y trabajadores a nivel de empresa (ámbito privado)
- 1985-1989 Restauración del tripartismo. Se recupera la democracia y se genera un clima favorable a la negociación colectiva, rigiéndose nuevamente por la Ley 10.449. En el primer gobierno del Dr. Sanguinetti se instala el Consejo Superior y los Consejos de Salarios en 48 grupos, con la particularidad de que los representantes de los trabajadores y de los empresarios son designados por el gobierno.
- 1992-2004 Desregulación y flexibilización laboral. En este período la negociación decae hasta desaparecer en el gobierno del Dr. Lacalle (1990-1994). En el segundo período del Dr. Sanguinetti (1995-1999), y en el del Dr. Batlle (2000-2004) tampoco se retoma la negociación.
- 2005- Diálogo Social y extensión del tripartismo. Inmediato a la asunción del Dr. Vázquez, se dictan decretos convocando a las organizaciones representativas del sector privado (D.105/05) y del sector público (D.104/05) a instalar mesas de negociación. Comienza en el marco de la Ley 10.449 y de los Convenios de OIT precedentemente citados, y tienen un punto clave en su normatización que es la aprobación de las leyes de Negociación Colectiva del Sector Público (Ley 18.508 del 26/06/09) y del Sector Privado (Ley 18.566 del 11/09/09).

#### **b. La negociación colectiva del sector público**

---

<sup>8</sup> Senatore, Luis (2010) “La política pública laboral en Uruguay: análisis comparado de los cambios ocurridos en los períodos 1992-2004 y 2005-2009 y sus impactos sobre el sujeto sindical”.

En esta última etapa es especialmente relevante la negociación colectiva de los públicos, ya que introduce dos novedades: la convocatoria por primera vez a todos los funcionarios públicos y un cambio en la modalidad de negociación.

La secuencia normativa a partir del 2005 nos marca tres etapas en la definición de funciones de los actores de la negociación. La primera de **“Instalación”** comienza en marzo 2005 con el decreto 104/05 que convoca a las organizaciones representativas de los funcionarios públicos a la instalación de una mesa de negociación bipartita y el decreto 113/05 que la reglamenta. Una segunda etapa, cuando en julio/05, la mesa de negociación de máximo nivel (Poder Ejecutivo y Pit-Cnt) arriba a un gran **“Acuerdo Marco”** donde se establece la integración y cometidos para los distintos actores. Y la última etapa, a partir de lo que será la aprobación de la **Ley 18.508 de Negociación Colectiva del Sector Público**, con cambios en funciones y actores.

### **c. Estructura del sistema de negociación colectiva del sector público**

El sistema de negociación colectiva del sector público tiene pocas variaciones en el período 2005-2009 en cuanto a roles, niveles y actores. La variación que consideramos más relevante en la norma es la incorporación del MEF como actor de la negociación, ya que no estaba en los decretos de instalación ni en el Acuerdo Marco, pero sí participaba de todo el proceso y queda incorporado como actor en la Ley. Para este estudio se toma la estructura que es finalmente votada en la Ley porque la negociación en el período se realiza en forma muy similar a lo que finalmente queda plasmado en esta norma.<sup>9</sup>

## **II. Marco conceptual y definiciones operativas**

---

<sup>9</sup> ANEXO Cuadro 1. Estructura del sistema de negociación colectiva del sector público por actor y nivel (Ley 18.508)

### a. Relación entre el Estado y sus Trabajadores

Para entender la relación existente entre el sindicalismo uruguayo y el actual gobierno tomaremos la definición de “hermandad”<sup>10</sup> entre FA y Pit-Cnt que hicieron Doglio et al en el 2003. Un sindicalismo nucleado en una central y la izquierda en un único partido (actualmente en el gobierno), generándose “lealtad” entre los sindicatos y el FA con una fuerte “interconexión directriz”<sup>11</sup>, que implica un alto grado de sincronía programática y una importante coincidencia en el posicionamiento frente a situaciones de interés nacional. Desde la tipología de sindicalismo que hicieron Errandonea-Costabile<sup>12</sup>(1969: p.34), basados en la definición de Touraine, mediante el cruce de dos variables: el “tipo de objetivos o metas sindicales” y la “participación de los miembros en la dirección sindical”; tomamos la categoría resultante de un **sindicalismo oficial o de integración**. Este “tipo” de sindicalismo, que los citados autores consideran de escasa posibilidad de existir en forma pura, es el resultante de la integración y/o asimilación del sindicalismo con los órganos del poder político de la sociedad global. Es a esta tipología a la que más se acerca el sindicalismo uruguayo del período analizado, ya que consideramos que el mismo mantuvo una fuerte relación de hecho con el gobierno. Y para poder analizar el marco en que la negociación se realiza es que especificamos que la relación entre el Poder Ejecutivo y el Pit-Cnt es una **negociación “interconectada”** (Raiffa en Lujan C. 2007) porque son dos los actores y varios los temas a tratar, en una sucesión de encuentros de negociación, cuyo resultado más probable son “estrategias exitosas”<sup>13</sup> (Axelrod en Lujan C. p.8) ya que se da un sistema de “confianzas mutuas”. Las condiciones hacen que estemos en presencia de una relación con todas las características de “una buena estrategia”. Esta modalidad de negociación que se ha dado en el período analizado, podemos enmarcarla también en la definición dada por Axelrod de “pagos futuros”, referido a que se negocia no solo buscando obtener una victoria en un “dilema de prisionero”, sino una serie de confianzas para un mejor resultado para ambas partes. De la relación entre los actores de la negociación de “confianzas mutuas”, y “pagos futuros”, es que

---

<sup>10</sup> Doglio, N., et al (op. cit, p.5)

<sup>11</sup> Doglio, N., et al (Ibídem)

<sup>12</sup> Errandonea, Alfredo y Costabile, Daniel (1969) “Sindicato y sociedad en el Uruguay”

<sup>13</sup> Lujan, Carlos (2007): “Negociación, resolución de conflictos y construcción de consenso”

podemos asumir que el juego no será de suma cero, sino probablemente dirigido a las **ganancias mutuas**.

Otro punto a considerar son las reglas formales que rigen la negociación durante el período analizado, porque si bien se enmarcó en reglas preexistentes (Ley del 43' y Convenios de OIT), durante ese período se dio una muy intensa negociación al más alto nivel, entre el Poder Ejecutivo y el Pit-Cnt en busca de consensuar la Ley que plasma estas reglas con mayor detalle y especificidad, fundamentalmente en los roles de los actores y alcances de la negociación. Autores como Ermida Uriarte sostienen que es positivo que esto se recoja en un proyecto de *ley estructurado y orgánico... porque existe en nuestro país el prejuicio... de que sólo la ley nacional es eficaz*<sup>14</sup>.

En este marco, la conformación de nuevas reglas en la negociación colectiva del sector público se hace desde la particularidad de una política “botton up”, por ser una política elaborada desde la base con los actores involucrados, para ser luego tramitada por el Ejecutivo y votada en el Legislativo. El debate entre los actores comenzó previo al triunfo del Frente Amplio en octubre de 2004, en la propia campaña electoral, continuó durante la transición de gobierno, y luego durante los años subsiguientes. El nacimiento así de una ley tan consensuada, a nivel de esta “hermandad” tiene un muy alto grado de **legitimidad**.<sup>15</sup>

Consideramos entonces que con esta legitimidad se alcanza el nivel de “institución en equilibrio” (Shepsle, 1989)<sup>16</sup>, puesto que es en este marco que se aprueba una Ley negociada en varios mojonos de preacuerdos, en un largo proceso, que describe con precisión las reglas, en cuanto a la integración de los organismos y los mecanismos de acción entre unos y otros.

**Todo lo dicho nos permite afirmar que es el MTSS quien tiene los cometidos de mediador, conciliador y garante que le asigna la Ley.** Pero esta seguridad acerca de las funciones que tiene asignada el MTSS no nos garantiza que éste haya desarrollado la capacidad estatal necesaria para llevar adelante estas funciones, y esto es lo que pretendemos analizar.

#### **b. Capacidad estatal – revisión de definiciones**

---

<sup>14</sup> Ermida Uriarte, Oscar. Actas de la Comisión del Senado con la Cátedra de Derechos Laborales de la UdelaR 10/04/08

<sup>15</sup> Informe de Coyuntura N°6 ¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay p.144

<sup>16</sup> Shepsle K. (1989) en Revista Uruguaya de Ciencia Política N°16 ICP 2007

Sobre capacidades estatales hemos revisado distintos autores que abordan este tema con enfoques diversos. **Grindle (1997)**<sup>17</sup> define la capacidad estatal como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Para analizar esta capacidad porta cuatro dimensiones: “la administrativa” como la competencia de los Estados para implementar la provisión de bienes y servicios, “la técnica” es la que atañe a la habilidad para el análisis y gestión de la macroeconomía y de las políticas públicas en general, la capacidad “política” como la habilidad estatal para procesar las demandas provenientes de la sociedad, y la “institucional” como la competencia del Estado para fijar y garantizar el cumplimiento efectivo del amplio espectro de reglas que rigen el conjunto de interacciones políticas y económicas.

En segundo lugar interesa destacar el enfoque de objetivos/actores que toma **Zurbriggen<sup>18</sup> (2005)** (enmarcada en las definiciones de Hildebrand y Grindle (1984) y Mizrahi (2003)) proponiendo que los indicadores (de capacidad) solo pueden ser operativos cuando están en relación con determinados objetivos (**capacidad para qué**), y en referencia a los actores concretos en función de los cuales se realizan los proyectos (**capacidad para quién**). Define las dimensiones de recursos materiales y humanos. Los materiales están constituidos por la cantidad, características técnicas y lógica de utilización de los instrumentos y bienes; y los recursos humanos por la cantidad, calificación y orientaciones volitivas de los funcionarios o empleados del conjunto del sistema, su distribución y la gestión de estos. Y finalmente, la capacidad estatal de “Recursos institucionales” definida como el conjunto de reglas formales e informales que establece qué organizaciones participan, así como su lógica de relacionamiento y acción inter e intra organizativa.

**Repetto (2007)**<sup>19</sup> define la capacidad estatal como la *aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social...* y le agrega: *la capacidad estatal expresada en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general (el valor social)* (Repetto, p.43). Para medir esta capacidad propone dos dimensiones: la administrativa (basada en la metodología ICAS -Tobelem 1992): 1) asociados en la organización

---

<sup>17</sup> Grindle (1997) en Zurbriggen, Cristina (2005) (Ibídem)

<sup>18</sup> Zurbriggen, Cristina (2005). Las Capacidades Estatales para la Gestión de la Política Comercial Uruguaya.

<sup>19</sup> Repetto, Fabián (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas

interna y asignación de funciones 2) recursos físicos 3) políticas de personal, premios y castigos 4) capacidad individual de actores de tareas (información, motivación, conocimiento y destrezas); y la política como *la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios..., tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos ...* (Repetto, p.51-54)

Otro enfoque a considerar es el aportado por **Alonso**<sup>20</sup>, que realiza una recopilación de varios autores, cita a Hildebrand y Grindle (1997) y se basa en el desglose que hacen de la capacidad estatal así como la definición que hacen estas autoras desde un punto de vista instrumental. (Alonso, p.18). Basado en las dimensiones propuestas por Grindle, Alonso propone unificar, generando dos dimensiones básicas (Alonso, p.18 y19):

- **Capacidad técnico-administrativa** (desde dentro del aparato estatal), afirmando que resulta fundamental un funcionariado altamente calificado y que para esto se necesita una organización capaz de dar incentivos para captar y retener a los más capacitados y de conformar un ethos profesional de prestigio de la carrera, y una necesaria coherencia interna del aparato estatal.
- **Dimensión relacional** como la capacidad de relación del Estado con el entorno socioeconómico, esto es *inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas...* y agrega que se debe considerar el *equilibrio en los recursos de poder estado-actores privados*. Entonces se requiere investigar la... *organización e intereses de los actores no estatales involucrados, así como detenerse en la observación del carácter conflictivo o cooperativo de las relaciones entre éstos y el estado* (Skopol,1985 en Alonso, p.20)

Por otra parte resulta interesante para el presente estudio considerar la investigación que hace **Rodríguez Gustá**<sup>21</sup> a partir de una definición mínima de capacidad estatal como la *... forma que el Estado “produce” políticas públicas y a los procesos mediante los cuales las mantienen y reproducen*. (Rodríguez Gustá, p.86) y reflexiona sobre las seis tensiones que ella encuentra que existen en la literatura de hoy sobre capacidad estatal.

---

<sup>20</sup> Alonso, Guillermo V. (2007) Elementos para el análisis de capacidades estatales. En Capacidades estatales, institucionales y política social Guillermo Alonso (editor).

<sup>21</sup> Rodríguez Gustá, Ana Laura. (2007) Capacidades estatales, reflexiones en torno a un programa de investigación.

La primera tensión que plantea es la que existe entre: 1) los organismos internacionales y su apuesta a la construcción y fortalecimiento institucional y 2) la investigación social. En base a este análisis realiza una crítica a la operacionalización que hacen Grindle y Hildebrand (1994) en sus categorías de eficiente, eficaz y sostenido y sobre todo en la manera en que lo miden, dice que los resultados dejan más dudas que certezas (Rodríguez Gustá, p.89).

En segundo lugar analiza la tensión entre considerar a las capacidades como procesos o como productos, a través de un cuadro que contrasta estudios de procesos y de varianza. Para analizar como procesos (sobre política industrial) toma el estudio realizado por Weiss y Hobson (1995). Y del otro enfoque (como producto) toma a Coggnurn y Schneider (2003), con un abordaje de indicadores (resultado de las acciones de las organizaciones públicas). Para un tipo de medidas genéricas se basa en Polidano (1999) (p.93). Por último realiza una crítica a trabajo de Berretta (2005) porque presenta únicamente definiciones muy generales.

Una tercera tensión que plantea es considerar a la capacidad administrativa “hacia adentro”(Cohen,1995) como mecanismos de gestión de recursos humanos o “hacia afuera” (Polidano, 1999) entendido como habilidades del Estado para asesorar, formular e implementar políticas públicas (Rodríguez Gustá, p.95).

La cuarta tensión que propone es la preferencia por las dimensiones del fenómeno sobre las predicciones. Un primer enfoque es analizar lo que ocurre respecto a las dimensiones de capacidad estatal y toma como la que más se ha impuesto (Grindle, 1996) en cuatro tipos: institucional, técnica, administrativa y política agregando una quinta, la capacidad económica (Jenkins y Smith, 2001). O el otro enfoque que es el utilizado por Wallis y Dollery (2001) que con el *fin de explicar y predecir en qué condiciones los Estados desarrollan capacidades* esos autores dicen que es útil formular predicciones a partir de las mismas dimensiones planteadas (Rodriguez Gustá p.97).

En quinto lugar propone ver a las capacidades como instrumentos de evaluación de los modelos de gobernanza. Y para esto analiza la tensión de ver las capacidades como...*los diseños que el sector público adopta para resolver los problemas básicos de la organización social* (Peters 2003), en

contraposición a Nelissen (2002) de que el *grado en que los nuevos tipos de gobernanza son exitosos en manejar los problemas sociales y administrativos para los que han sido creados*.

Y por último considera que “lo político”, en referencia especialmente a los partidos y el sistema de partidos, es una variable ausente en general de las categorizaciones que se hacen sobre capacidad estatal y propone reconsiderar esto. En general se considera que los partidos políticos entran como “gobierno” dentro del debate... y que solo se tiende a considerar a los partidos en su rol de clientelares. Sin embargo esta autora propone **analizar cómo un sistema de partidos competitivo y aglutinador puede colaborar con la capacidad estatal de implementar políticas**, basada en Stoner-Weiss (2002).

De las conclusiones a las que arriba, interesa incorporar dos puntos al presente estudio, su aporte en el sentido de que **los criterios estandarizados y universales pierden sentido, dada la historia de cada Estado, contexto y contingencias**, y en segundo lugar la necesidad de **incorporar variables netamente políticas al estudio de las capacidades**: gobierno, oposición, configuraciones partidarias, así como las capacidades del resto de los actores sociales.

El último autor que incorporamos a este estudio es **Narbondo**<sup>22</sup>, que realiza una aproximación definiendo la capacidad estatal como los medios técnicamente adecuados a la realización de las funciones del Estado. Propone considerar un **sistema de autoridad**, en el que articula dos capacidades estatales, la regulativa con la jerárquica. Este “sistema de autoridad” debe cumplir con dos principios: el de subordinación de las decisiones y acciones a la Ley y el de que todo el aparato administrativo del Estado depende y se subordina al Poder Ejecutivo. En segundo lugar propone un sistema de **división funcional del trabajo**, donde se *establece la división del trabajo en función de su adecuación a realizar o garantizar la realización de los objetivos del estado*. Con esto nos lleva a un tercer principio que es el de la **racionalidad técnica en función del sistema de objetivos públicos**. Analizando cuál es la división funcional que el Estado se da para poder cumplir con los objetivos, cuáles son las subunidades organizativas y cómo ejercen la autonomía funcional.

---

<sup>22</sup> Narbondo, Pedro (Inédito, 2010) . Esta conceptualización se amplía en el siguiente inciso en la profundización particular que se hace en este estudio de capacidades estatales.

A estas dos capacidades agrega el **sistema de recursos materiales** que es el conjunto de recursos materiales y los procedimientos para su obtención y utilización y el **sistema de gestión de los recursos humanos** que establece los mecanismos de selección, ingreso y distribución del personal en la estructura organizativa del Estado y sus incentivos.

### c. Capacidad estatal – dimensiones utilizadas en el presente estudio

En el presente estudio se opta por la definición de capacidad estatal que hace Grindle en 1997, **como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad**; complementando esta definición con el aporte de Mizrahi (2003)<sup>23</sup> que asocia la capacidad en relación al logro de objetivos de política, o como capacidad en relación a la finalidad, por esto es que los **indicadores de capacidad solo pueden ser operativos cuando están en relación con determinados objetivos y referencia a los actores concretos.**

El centro del presente estudio está enfocado en la implementación de una política. Especialmente se estudia si uno de sus actores (el MTSS) logró generar la capacidad estatal necesaria para llevar adelante las nuevas funciones asignadas de acuerdo a sus objetivos

Para estudiar la capacidad estatal de este actor, definida como se hiciera previamente, dividimos el análisis en 4 subsistemas, pero considerando que los mismos están imbricados en un único sistema. Los subsistemas analizados son: el sistema de autoridad compuesto por la capacidad regulativa y la jerárquica (formal y política), el subsistema de división funcional del trabajo, los subsistemas de recursos materiales y el de gestión de los recursos humanos. Los cuatro subsistemas están basados en la definición que hiciera Narbondo<sup>24</sup>, e incorporamos a este análisis la dimensión política tal como la define Rodríguez Gustá. Esta última dimensión se analiza considerándola parte del subsistema de autoridad, dado que es desde la autoridad política que puede o no ejercerse la jerarquía formal. En los puntos siguientes, se describen cada una de estas capacidades en el contexto uruguayo.

1. **El Sistema de autoridad.** Autoridad es el derecho de mandar y el deber de obedecer (M.Weber).

La autoridad específica del Estado es política en tanto que derecho de dar órdenes sobre el uso del

<sup>23</sup> Mizrahi (2003) en Zurbriggen, Cristina (2005) Ob. Cit.

<sup>24</sup> Narbondo, Pedro (Inédito 2010)

monopolio de la violencia legítima en función de elaborar y realizar objetivos públicos. *El Estado ejerce autoridad de dos maneras: por medio de regulaciones y por medios jerárquicos. La autoridad jerárquica es el derecho de dar órdenes concretas y específicas a personas u organizaciones, y el deber de éstas de obedecerlas* (Narbondo).

La **autoridad regulativa** son órdenes generales. Esta autoridad regulativa del Estado se ejerce por medio de la sanción de leyes y de regulaciones que las especifican y operativizan (Narbondo). El presupuesto de los órganos de gobierno está condicionado por la votación parlamentaria y toda la normativa principal está dada por este órgano. Pero también se debe reconocer, que en los decretos reglamentarios, instructivos y resoluciones (emitidos por el Ejecutivo), muchas veces se interpreta el “espíritu” de la ley con cierta apertura, lo que hace que el Ejecutivo pueda en esta interpretación marcar una cierta diferencia con el texto expreso de la Ley. Se debe considerar que el ordenamiento jurídico tiene distintos niveles y esto determina quién es el actor que tiene autoridad regulativa en el mismo: para la Ley es el Legislativo, en el caso de los Decretos o Resoluciones es el Presidente actuando en Consejo de Ministros o el Presidente y su ministro respectivo y los ministros a su vez pueden regular en el nivel que les corresponde.

El tipo de sistema político que tenga el país es determina la **autoridad jerárquica**. En el Estado democrático de derecho la autoridad jerárquica estatal es definida por la Constitución y la ley, y si éste es presidencialista, la autoridad jerárquica del Ejecutivo está en el Presidente y éste la delega a sus Ministros, quienes a su vez pueden delegarla en sus propios funcionarios políticos, para que éstos la ejerzan en su nombre. Definir claramente este sistema de autoridad jerárquica permite detectar quién es responsable primario y último de la cadena de autoridad, y a su vez permite conocer quiénes son los subordinados en la misma, y su orden jerárquico. Esta categoría permite analizar hasta dónde alcanza la autoridad jerárquica de cada uno de los actores sobre el objetivo considerado y si esto está claramente definido o se generan zonas grises en las que varios actores pudieran tener autoridad jerárquica. En el sistema de autoridad jerárquica no solo desde el aspecto formal, si no también desde el juego de relaciones entre los actores políticos que participan en esta política pública (la negociación de los públicos) pertenecientes a distintas fracciones y/o líneas dentro del partido de

gobierno (**capacidad política** tal como la describe Rodríguez Gustá ). Analizar el desarrollo de la autoridad desde el juego político, desde el aspecto dinámico de la jerarquía, dado que es un factor determinante para que el organismo del Estado, teniendo la norma y la jerarquía formal, pueda efectivamente ejercer la autoridad para cumplir con las funciones encomendadas y así alcanzar los objetivos políticos definidos.

Analizar estas capacidades considerando el sistema de autoridad permite observar quiénes tienen el derecho y deber de tomar las decisiones, quiénes de obedecerlas y como esto está enmarcado por la regulación dada por los órganos competentes y por el poder de cada uno de los actores en el juego político. El sistema debe considerar la complejidad de que una norma pueda no ser cumplida tal como la dispuso el órgano regulador, ya sea por dificultades en la implementación de la misma, o en la no ejecución, por causas presupuestales en ocasiones, pero también por debilidad institucional.

2. La segunda capacidad es el **sistema de división funcional del trabajo**. *Es el organigrama del aparato estatal que establece su división en subunidades organizativas y puestos encargados de funciones y objetivos específicos, y su recíproca articulación de complementariedad o no interferencia con el conjunto de la organización estatal en función del conjunto de objetivos del Estado* (Narbondo). Una división funcional del trabajo implica una especialización para cada función con coherencia en su accionar, ya que si bien cada uno tendrá sus objetivos específicos éstos conforman un sistema que aporta al objetivo general. Para el cumplimiento del objetivo general es necesaria la complementariedad entre cada una de sus subdivisiones, que a su vez deben tener autonomía funcional, con clara definición de sus propias competencias en cada tema. Esta autonomía debe estar articulada para poder contribuir al logro de los objetivos de la organización, con el fin de un trabajo que comprenda que es un sistema y no objetivos únicos por repartición. Nos interesa analizar este tema desde dos enfoques: la división funcional del trabajo (cantidad de subdivisiones, claridad en la definición de funciones de cada una, alcance) y en segundo lugar la interrelación entre éstos (flujos de trabajo).

3. **Sistema de recursos materiales**. *Es el sistema de obtención y asignación de los recursos materiales para la acción estatal* (Narbondo). La capacidad de acción del Estado depende (no

únicamente pero sí necesariamente) de que el monto y la calidad de los recursos materiales sea técnicamente adecuado para el logro de los objetivos públicos. Esto abarca además del presupuesto económico, que el mismo sea formulado tomando en cuenta los objetivos que se quieren lograr y a su vez que existan procedimientos adecuados para la obtención y utilización de estos recursos materiales. En el Estado hablamos de eficiencia sistémica, ya que además de la eficiencia de la utilización de los recursos como costo-beneficio debe aportar valor social.

4. La última dimensión es el **sistema de gestión de los recursos humanos**. *Es el sistema de selección ingreso e incentivos del personal del Estado* (Narbono), y abarca las siguientes subcategorías de interés: el ingreso, el sistema escalafonario, el sistema de incentivos positivos y negativos (económicos o no), la distribución de los puestos de trabajo con definición de los perfiles necesarios y la evaluación del desempeño de estos funcionarios.

### III. FUNCIONES: antecedentes normativos, conceptualización y análisis

#### a. Antecedentes normativos de las funciones asignadas al MTSS en el período<sup>25</sup>.

Podemos distinguir tres mojones normativos: instalación, Acuerdo Marco y la Institucionalización.

- **Instalación** El **Decreto 113/05** constituye la negociación de los públicos en tres grupos, definiendo criterios de integración y funcionamiento: A) Poder Ejecutivo e INAU; B) Colonización, AFE, ANCAP, UTE, PLUNA, OSE, ANP, ANTEL y Correos; y C) TCA, Corte Electoral, TCR, y Entes de Enseñanza Pública. Los grupos A y B están integrados por 9 miembros: 2 de OPP, 2 de Servicio Civil, cuatro por las organizaciones sindicales representativas y **un representante del MTSS quien actuará en carácter de coordinador y moderador, facilitando y garantizando el normal desarrollo del proceso de negociación entre las partes.**

- **“Acuerdo Marco”** Estas primeras mesas de negociación arriban a un “Acuerdo Marco de Negociación Colectiva del Sector Público” el 22/07/05 en el cual se establece la voluntad de abocarse a la elaboración de un proyecto de ley de negociación colectiva para el SP, así como la de instalar un ámbito de negociación superior, el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector

---

<sup>25</sup> ANEXO Cuadro 2. Funciones asignadas por la norma al MTSS en el período 2005-2009

Público (CSNCSP) integrado por 5 representantes del PIT-CNT, 2 de la OPP, 2 de Servicio Civil, y **uno del MTSS actuando en carácter de coordinador y moderador**. Se crean también otros dos niveles de negociación: el sectorial (rama) y por organismo. El CSNCSP actúa por consenso, y en la prevención de conflictos actúa como órgano de conciliación y mediación.

- **Institucionalización.** En la Ley de Negociación Colectiva del Sector Público (Ley 18.508 del 26/06/009) se asigna una nueva composición al CSNCSP (2 integrantes del MTSS – 1 de los cuales lo presidirá, 2 del MEF, 2 de OPP, 2 de la ONSC y 8 de los trabajadores), actuando por **consenso**; y un nuevo rol al **MTSS: encargado de velar por la aplicación de la presente ley. En tal carácter, coordinará, facilitará y promoverá las relaciones laborales y la negociación colectiva en el sector público. Cumplirá funciones de conciliación y de mediación y dispondrá de las medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.** (art.9 Ley 18.508)

De estos antecedentes normativos interesa rescatar la variación dada en algunos aspectos. Se comienza el período con 9 actores en la mesa principal de negociación: 1 del MTSS, 4 del gobierno (OPP y ONSC) y 4 de los trabajadores. Este actor del MTSS es puesto claramente fuera de los actores de gobierno y tiene el rol de coordinador y moderador, así como el de garantizar el *normal desarrollo del proceso de negociación*. Estos actores y roles se mantienen en la segunda instancia normativa. Pero cuando finalmente se aprueba la ley, se plasman varios cambios relevantes. La composición queda establecida por 8 actores del gobierno (2MTSS, 2MEF, 2OPP, 2ONSC) y 8 de los trabajadores. Uno de los representantes del MTSS presidirá el Consejo Superior. Además es relevante destacar que en esta última norma se incorpora el MEF a la negociación formalmente (venía trabajando desde el inicio pero en un rol externo) y además el MTSS pasa a ser parte de la delegación del gobierno, y este cambio es especialmente relevante a considerar en nuestro análisis. En el artículo 9° de la Ley quedan definidos cuáles son los cometidos diferenciales del MTSS.

#### **b. Conceptualización de Funciones**

Adoptamos la definición que toma el MTSS de la OIT de *Negociación colectiva*<sup>26</sup> como la expresión que ...comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

Para las funciones asignadas al MTSS por la normativa<sup>27</sup> como *mediador, conciliador, garante* adoptamos una definición en base a las pautas de la OIT<sup>28 29</sup>:

- **MEDIACIÓN:** es la emisión de recomendaciones o propuestas no vinculantes para las partes facilitando la comunicación y el diálogo. Esta facilitación necesita de un mediador debidamente capacitado para ayudar a aflorar los intereses reales de las partes, así como para ordenar las intervenciones y obligar a la objetivación de las posiciones.
- **CONCILIACIÓN:** es la función tendiente al acercamiento de las partes y de sus posiciones, ejercido por un tercero imparcial. La conciliación profesional puede contribuir dando juicios y consejos pertinentes para superar las diferencias existentes entre las partes
- **GARANTE:** definido como el organismo que dispone de “medidas adecuadas” (a definir en reglamentación nacional) para asegurar el cumplimiento de lo acordado.

Así definidas las funciones a analizar, se estudia que funciones cumplieron el MTSS y su Dirección Nacional de Trabajo (DINATRA) para alcanzar los objetivos propuestos.

### **c. Funciones cumplidas por el MTSS en la negociación de los públicos**

En este punto analizamos que actividades llevó o no adelante el MTSS, a través de la DINATRA, para cumplir con las funciones asignadas, y de qué manera lo hizo.

---

<sup>26</sup> Organización Internacional de Trabajo OIT- Convenio N° 154 (art.2°), ratificado por Uruguay en la Ley 16.039 08/05/1989

<sup>27</sup> Ley 18.508 Art 9°. (Competencias del MTSS)... será el organismo encargado de velar por la aplicación de la presente ley. En tal carácter, coordinará, facilitará y promoverá las relaciones laborales y la negociación colectiva en el sector público. Cumplirá funciones de conciliación y de mediación y dispondrá de las medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.

<sup>28</sup> Gernigon, B., et al La negociación colectiva. Normas de la OIT y principios de los órganos de control. OIT, 2000

<sup>29</sup> Manual de Mediación. OIT 1998. Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales

## i. Función de MEDIADOR

*Cumplimiento de la función: convocatoria de reuniones de negociación formal y propuesta de coordinación y convocatoria de reuniones del equipo de negociación del gobierno.*

**La convocatoria de reuniones** se realiza mediante contactos formales a través de mail oficial, con un orden de temas preestablecido. Pero también se realizan comunicaciones y “reuniones previas” que redundan en que la reunión se efectivice, con los actores que son fundamentales para la misma. Los contactos se hacen a través de los representantes de los organismos a la negociación colectiva. Otras veces, las menos, de jerarca a jerarca. Las reuniones son convocadas por el MTSS a pedido de cualquiera de las partes o a iniciativa propia, tanto a las instancias máximas o a las de tercer nivel. Muchas veces esto implica llamar uno a uno a los integrantes de la negociación, coordinar las agendas, buscar la forma en que la reunión se concrete. Priorizar la negociación de los públicos en las agendas no es una tarea sencilla y todos los actores destacan la importancia del logro de las instancias de reunión. *...las formalidades de regular el funcionamiento, de llevar la palabra, de mantener el respeto de la reunión de todas las partes, de escuchar, eso sí, por eso, lo formal, estrictamente técnico lo cumplía*<sup>30</sup>

Al comienzo no se llevó registro de las reuniones más que en la agenda de quienes participaban, pero todo eso se fue institucionalizando, y al finalizar el período se lleva un registro, con resúmenes de temario de cada reunión, fundamentalmente para generar un historial y poder realizar informes a los jefes del Ministerio. Existen muchos formularios, que se tomaron de la negociación de los privados y que se adoptaron para los públicos, mejorándolos con el tiempo.

Otro rol, que no está definido así en la norma, pero que tuvo el Ministerio de Trabajo fue el de **mediador entre el equipo de negociación del gobierno**. Muchas veces los organismos que representan al gobierno no tienen una posición única, y se llega a la mesa de negociación sin tener un acuerdo previo, mostrando las diferencias en la propia mesa. Esto fue una dificultad permanente durante el período, y es en este sentido que el MTSS cumplió muchas veces el rol de mediador entre

---

<sup>30</sup> Entrevista a Pablo Cabrera, representante de los Trabajadores

los actores del gobierno, para buscar acuerdos previos, antes de llegar a la mesa de negociación con los trabajadores. Estas reuniones eran citadas mayoritariamente por el MTSS.

## ii. **Función de CONCILIACIÓN :**

*Cumplimiento de la función: hacer propuestas tendientes a acercar partes, generar actas en los momentos adecuados, incorporar otros actores (por nivel o personal) para el éxito de la negociación.*

**Propuestas.** La conciliación es otro punto en el que el MTSS cumple un rol central, buscando acordar, a través de convenios o actas que dejen satisfechas a todas las partes. Esto implicó mucho diálogo y propuesta, ya que también hay que contemplar que las partes del gobierno no siempre estaban de acuerdo entre sí. Es una tarea que los técnicos del MTSS realizaron con esmero y es reconocida tanto por los empleadores como por los trabajadores.

En cuanto a las actas, el negociador tiene que valorar la conveniencia y oportunidad de labrar un acta (o no) en la que quede plasmada una determinada posición y para esto es necesario que tenga la capacidad política para comprenderlo y el respaldo para hacerlo, cosa que no siempre ocurrió. Las actas que se toman son de resolución y se hacen únicamente cuando hay un acuerdo o preacuerdo que dejar registrado. No se hacen actas de todas las reuniones ya que se aplica una técnica de negociación que implica debate más franco y abierto, no se alcanza un acuerdo hasta que se firma, permitiendo ir avanzando en las posturas de los actores. El Ministerio lleva un registro de las citaciones de las reuniones, así como de las actas que se recogen.

**Incorporación de niveles o actores.** Durante el período analizado cuando tuvo que cumplir el rol de conciliación, el Ministerio buscó diversos mecanismos para destrabar los conflictos. Uno de ellos fue la **incorporación de otros niveles**. Por ejemplo, de existir un conflicto de tercer nivel, se convoca a la Mesa Sindical Coordinadora de Entes o a COFE para que también participen contribuyendo a un mejor entendimiento entre el empleador gobierno y los trabajadores. Otro caso se da cuando el tema está trabado con COFE, entonces se incorpora a actores del Pit-Cnt. Otras veces se recurrió a los actores políticos del Ministerio de Trabajo, para que hicieran gestiones ante el gobierno, o ante los trabajadores, para lograr el acercamiento de las partes.

Varios actores destacan que a la hora de destrabar conflictos lo que resultó beneficioso fue que el MTSS **incorporara en algunas instancias a otras personas**, que tienen un buen relacionamiento entre sí, para que en un ambiente de mayor confianza poder conversar los temas que preocupan y buscar la mejor solución en un mecanismo de mejores pagos futuros, como analizábamos en nuestro marco teórico. En ese sentido se destacó la participación de sindicalistas como Oscar López o Fernando Pereira, así como también de Julio Baraibar por parte del MTSS.

### iii. **Función de GARANTE.**

*Cumplimiento de la función: aplicación de herramientas formales disponibles para velar por el cumplimiento o posibilidades de negociación con los restantes actores para cumplir los acuerdos.*

Tal como se ha definido, debe existir una normativa nacional que ampare al MTSS para cumplir la función de garante. En la Ley, a texto expreso, se le asigna tal cometido como organismo *encargado de velar* por su cumplimiento, y además especifica que *dispondrá de las medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos*. Pero esto no significa que pueda cumplir con esta función, porque al no estar definido (reglamentado) cómo lo hará, queda únicamente la posibilidad de negociar con los restantes actores que tienen funciones en la negociación para dar cumplimiento a esto. Así que por una parte cabe considerar que la Ley **no se ha reglamentado**, ni existe procedimiento establecido por el cual se pueda desarrollar esta función, y por otra, los impedimentos para su cumplimiento están dados también por el lugar jerárquico que cumple el Ministerio, ya que depende y a su vez es representante de una de las partes involucradas (Poder Ejecutivo), y para cumplir esta función es primordial mantener la imparcialidad. Entendemos entonces que no puede cumplir con esta función debido al no desarrollo de la regulación y por no tener la autoridad jerárquica para ello.

### iv. **En las tres funciones: MEDIADOR, CONCILIADOR Y GARANTE**

**Confianza** El MTSS trabajó en generar confianza, ya que es muy importante para poder cumplir todas las funciones que tiene asignada. Confianza tanto para los trabajadores como para los representantes del gobierno, porque si esto no ocurre con ambas partes, el Ministerio es ignorado y se negocia directamente entre los actores. Los roles asignados al Ministerio finalmente se plasman en

una Ley, pero es en su accionar que tiene que ir legitimando su rol y gracias a esto se obtuvieron logros o avances cómo la instalación de mesas que nunca se habían instalado como la de la Corte Electoral (fin de año del 2009). La confianza generada para la negociación aumenta las posibilidades de negociaciones exitosas, enmarcada en pagos futuros (Axelrod).

**Fomento de la negociación.** Entendiendo que el fomento genera conocimiento, difusión y confianza en el sistema, lo que podría redundar en un mejor ejercicio de la función de garante, se toma esta dimensión de análisis. Algunos de los actores del Ministerio consideran que una vez instalada, y con la Ley en la mano, llega el momento de fomentar la negociación colectiva, pero hasta el año 2010 no se había priorizado ni generado actividades en el MTSS para fomentar la negociación directamente. Otros actores de este Ministerio consideran que el aumento significativo de la sindicalización es debido al impulso que dio el Gobierno, y especialmente el MTSS, a la negociación colectiva. Considerando como difusión y fomento los seminarios, talleres, capacitación, etc., otros son los actores que cumplieron este rol. La ONSC fue impulsora de distintos mecanismos de difusión (seminarios, charlas, documentos) y de intercambio sobre la negociación de los públicos. Hay que considerar también el destaque que hiciera permanentemente en la prensa E. Rubio cuando estuvo al frente de la OPP. Estas dos Oficinas tuvieron difusión de la negociación en sus páginas web, memorias anuales, y diversos documentos. El MTSS sin embargo no tiene información durante el período, ni al finalizar el mismo, excepto breves comentarios en la memoria anual, y en el documento de transición al nuevo gobierno.

Los negociadores del sector público por parte del gobierno, destacaron que al MTSS le costó dar el destaque que la negociación de los públicos necesitaba. En cuanto a los trabajadores, éstos opinan que el MTSS no cumplió con dar difusión y fomento a la negociación ya que debía ser desde un accionar político y no técnico y entienden que los políticos estuvieron ausentes en esta temática.

Otro punto a destacar es el rol cumplido como mediador y conciliador en la **negociación de la Ley** del Sector Público ya que tiene una activa participación, facilitando las reuniones y haciendo propuestas que conciliaran las distintas partes. La elaboración de la Ley contó con el aporte de muchos actores de parte de quienes participaban en la negociación (el Dr. Octavio Raciatti del

MTSS, el Dr. Mario Pomata del Pit-Cnt y otros), pero también hay que considerar el papel que representó la Comisión de Legislación del Trabajo de Diputados, que hizo suya la propuesta y le realizó valiosos aportes. La discusión sobre el proyecto de ley tuvo grandes debates a la interna del movimiento sindical, con gente muy comprometida en la elaboración dentro del propio PIT-CNT. Finaliza este trabajo con un único proyecto de ley acordado en el CSNCSP (ámbito superior), que el Poder Ejecutivo envía al Parlamento. En la instancia parlamentaria el debate se centra en la incorporación o no de los gobiernos departamentales, porque éstos reclaman su autonomía. Finalmente quedan incorporados a la Ley, pero como esta no está votada por 2/3 del Parlamento, los gobiernos departamentales entienden que no les abarca.

Esta norma es considerada un gran avance por parte de los trabajadores, pero que aún no satisface sus expectativas, ya que entienden que la ley debía ampliar aún más el rol del MTSS.

#### **IV. Desarrollo de las capacidades estatales del MTSS (2005-2009)**

Se presenta el análisis del desarrollo de cada una de las capacidades previamente definidas.

### **a. Sistema de autoridad: regulativa y jerárquica (formal y política).**

Como establecíamos en el marco teórico, este sistema está compuesto por dos subsistemas, que se entrelazan: la autoridad regulativa y la autoridad jerárquica.

#### **i. Autoridad Regulativa**

Al analizar esta capacidad, se considera que al MTSS le corresponde técnicamente formular y proponer las normas (tanto leyes, decretos u otras normas), y es a través del Poder Ejecutivo quien propone, pero es el Parlamento quien sanciona las leyes, o también a propuesta del MTSS el Presidente, actuando sólo o en Consejo de Ministros quién sanciona decretos o resoluciones. Tenemos varios puntos en los que el Ministerio incide desde lo propositivo pero no tiene **autoridad regulativa**.

#### **ii. Autoridad Jerárquica**

Analizamos esta categoría desde lo formal, en cuando a las jerarquías normativamente establecidas, y desde lo político en cuanto a la capacidad de ejercer la jerarquía en el juego político del propio actor de gobierno, considerando también la autoridad jerárquica ejercida por el Ministerio a su interna, y por otra parte la autoridad que éste puede ejercer con los restantes actores de la negociación, tanto del gobierno como con los trabajadores.

En Uruguay existe un claro ordenamiento jerárquico del Poder Ejecutivo. El Presidente actuando solo o en Consejo de Ministros (según corresponda), los Ministros (Subsecretarios y Directores Generales de Secretaría) y las delegaciones que éstos hacen en las Direcciones de las distintas Unidades Ejecutoras de las que se compone su respectiva cartera, hacen que la línea jerárquica esté claramente delimitada para la toma de decisiones.

En el caso del MTSS, luego de los cargos políticos (Ministro, Subsecretario y Director General) es la unidad ejecutora que tiene la responsabilidad jerárquica de cumplir con los objetivos que se le encomiendan. Y en lo que refiere a la negociación colectiva es la Dirección Nacional de Trabajo quien tiene la autoridad jerárquica para su ejecución, siendo el responsable su director, que es quien tiene la autoridad jerárquica última. El Director de la DINATRA obedece directamente al Ministro (Subsecretario o Director General de Secretaría). Es un cargo de particular confianza (escalafón Q),

sometido en todo momento a la autoridad del ministro y de su discrecionalidad (tanto para designarlo como para sacarlo). El Director de la División de Negociación Colectiva es un cargo de carrera y se mantuvo en el cargo a la funcionaria que ya estaba, *perteneciente a otro partido y crítica a todo el nuevo proceso*<sup>31</sup>. Esto es relevante para entender el funcionamiento interno que más adelante se desarrolla.

Debe contemplarse también que el sistema de relaciones laborales no es solo de Derecho pues muchas veces el sistema es preferentemente político. Y es por esto que se debe considerar que la participación técnica alcanza a determinado nivel de decisión, pero luego corresponde al político. El funcionario burócrata está sujeto a la línea jerárquica y debe responder siempre a los lineamientos que esta le indique. Una de las dificultades halladas en la negociación colectiva de los públicos es que muchas veces se encuentra al funcionario técnico tomando decisiones que le corresponden al político por no tener una línea clara al momento de decidir, en la propia mesa de negociación. El técnico puede proceder con lealtad, pero no puede suplir el rol del político que puede interactuar con sus pares jerárquicos o superiores jerárquicos para la toma de decisiones.

Otra línea que seguimos en este análisis es considerar la **autoridad jerárquica del MTSS hacia fuera, ejercida y compartida con las unidades transversales**, no pertenecientes al MTSS, que intervienen en la aplicación de la normativa de Negociación Colectiva, y que también contribuyen al logro de los objetivos del MTSS<sup>32</sup>. Estas unidades transversales si bien no cumplen el mismo rol que el MTSS, son piezas claves para que este pueda realizar su cometido. Son dependencias también sujetas a la misma jerarquía que el MTSS puesto que son el MEF, la OPP y la Oficina Nacional del Servicio Civil (éstas dos últimas son UE que dependen directamente de Presidencia). La Ley establece claramente la composición de la negociación, estableciendo actores y roles.<sup>33</sup> En cada nivel varía la composición, pero fundamentalmente se conforma por un equipo de gobierno y la parte de los trabajadores representada por el PIT-CNT o el sindicato de rama o nivel, según sea el caso. La ley no les asigna cometidos particulares a las otras tres oficinas del gobierno mencionadas que

---

<sup>31</sup> Entrevista a Julio Baraibar, ex director de la DINATRA

<sup>32</sup> Ver ANEXO Cuadro 4. Objetivos de la Div. de Negociación Colectiva del MTSS

<sup>33</sup> Ver ANEXO Cuadro 1. Estructura del sistema de negociación colectiva del sector público por actor y nivel

participan de la negociación. Les comete participar por la parte del gobierno y se sobreentiende que lo harán dado sus cometidos específicos: MEF por los temas salariales, OPP por la planificación y el presupuesto del Estado, y la ONSC por su responsabilidad sobre las políticas y normas sobre los servidores públicos.

El relacionamiento entre las diversas jerarquías que componen el “equipo de negociación”<sup>34</sup> y en los distintos niveles de decisión es fundamental para entender el ejercicio del poder que puede o no hacer el MTSS para cumplir con su rol. Todos los actores consultados reconocen que el MTSS está sujeto a la tutela o jerarquía del Poder Ejecutivo y esto es visto como parte del problema para que el mismo pueda cumplir las funciones asignadas en forma independiente. Por otra parte esto se ve acentuado en los momentos donde el Ministerio debe cumplir con velar por el cumplimiento de la Ley (rol de garante), ya que si bien esto no está reglamentado, en tanto depende jerárquicamente de uno de los lados de la balanza, éste no tiene más opción que inclinarse hacia su jerarquía.

Por esto es relevante analizar la relación entre el MTSS y otros actores de gobierno que participan de la negociación del sector público, con sus diferentes roles<sup>35</sup>. En este punto incorporamos al análisis la complejidad de la composición variada del Frente Amplio, como coalición y movimiento, que aglutina a toda la izquierda y parte de la centro izquierda de Uruguay, pero que por esto mismo está integrado por muchas vertientes ideológicas, que a su vez se vieron representadas en los distintos lugares del gobierno. Cada uno de los actores de gobierno relevantes en la negociación de los públicos pertenecía a diferentes grupos o partidos dentro del FA, incluso cuando se dan cambios en las autoridades del MEF, o de OPP o la ONSC. El MTSS estuvo durante la mayoría del período dirigido por actores políticos relevantes del MPP, mientras que el MEF tuvo una primera dirección perteneciente a Asamblea Uruguay y luego al Partido Socialista. Por otra parte al frente de la ONSC (en la negociación de los públicos) se encontraba un actor relevante de la Alianza Progresista, y en la OPP estuvo la Vertiente Artiguista secundada por Asamblea Uruguay. Si bien puede considerarse que todos responden a un solo partido, el Frente Amplio, y que están amparados por el mismo

---

<sup>34</sup> “Equipo de negociación del sector público” es el nombre informal que se ha dado al equipo que se conformó por los representantes del Poder Ejecutivo en la negociación durante el período analizado.

<sup>35</sup> ANEXO Cuadro1. Estructura del sistema de negociación colectiva del sector público por actor y nivel (Ley 18.508).

Programa, a la hora de impulsar las políticas y fundamentalmente las estrategias, existieron dificultades importantes para alcanzar acuerdos. El MTSS actuó muchas veces entonces no solo con la dificultad de ser él mismo un actor más en este complejo sistema, sino que tuvo que ejercer su rol de mediador y conciliador para acercar las partes y tener una única posición de gobierno.

Con estas consideraciones se puede concluir que el MTSS tiene autoridad jerárquica a la interna del mismo (ejercida desde el Ministro, y éste la delega en el Director de la DINATRA), pero no tiene autoridad jerárquica propia a la hora de imponer ninguna acción o medida a los restantes actores, sean estos del gobierno o los trabajadores. Puede sí alcanzar jerárquicamente a los actores del gobierno (OPP, MEF y ONSC) a través del Presidente, si éste toma la posición del MTSS, pero no tiene alcance ninguno sobre los sindicatos.

#### **b. Sistema de división funcional del trabajo**

La división funcional del trabajo implica que quien tiene la autoridad organice cada una de sus unidades ejecutoras (o de trabajo) de manera tal que cada una tenga asignadas sus respectivos cometidos, claramente delimitadas las tareas que le corresponden, estableciendo el tipo de diseño organizacional<sup>36</sup> y los canales de comunicación con el resto de las unidades de trabajo y con la jerarquía (flujos de trabajo).

**Organigrama de la DINATRA en el MTSS (2005-2009)**<sup>37</sup>. El MTSS mantiene básicamente su estructura organizacional entre 2005-2009. Las más importantes modificaciones son la creación de una nueva una unidad ejecutora (UE 005 Dirección Nacional de la Seguridad Social), y la reestructura de otras dos unidades (Dirección Nacional de Coordinación en el Interior e Instituto Nacional de Alimentación). Se crean dos asesorías (Relaciones Internacionales y Derechos Fundamentales). La unidad que nos interesa analizar es la DINATRA, y ésta no tiene cambios, manteniendo su lugar en la estructura como una Unidad Ejecutora, dependiente de la Dirección General de Secretaría, en forma directa y de la que dependen cuatro Divisiones: Negociación

---

<sup>36</sup> Ver ANEXO Cuadro 3. Organigrama MTSS - ANEXO

<sup>37</sup> Ibidem

Colectiva, Negociación Individual, Documentación y Registros y División Consultas.<sup>38</sup> La DINATRA delega la función de negociación de los públicos a su División de Negociación Colectiva, y ésta no tiene “competidores”<sup>39</sup> en las funciones que le toca desempeñar, quedando claramente delimitado qué unidad está a cargo de la negociación colectiva. A su vez, la División de Negociación Colectiva no tiene subdivisiones en sus asignaciones internas, por lo que se considera como una única unidad. Tiene como funciones asignadas 1) *conciliación y mediación voluntaria de los conflictos colectivos, promoviendo las relaciones laborales firmes entre los actores sociales.* 2) *asegurar la justicia y paz social en al ámbito que le corresponde* 3) *colaborar ... con el objetivo de concretar convenios colectivos* 4) *se cumple a requerimiento indistinto de empresarios (...) y sindicatos (...)*<sup>40</sup>.

**Flujos de trabajo.** Es importante para considerar los flujos de trabajo conocer que la DINATRA es una Unidad Ejecutora considerada por muchos como el “pulmón” del Ministerio, pero que actúa con muy poca o prácticamente nula interacción con las restantes unidades del mismo. El trabajo se organiza en forma interna y no dependiente de otras unidades ejecutoras.

Los flujos de trabajo administrativos son gestionados todos a través de la DINATRA y ésta con la Dirección General de Secretaría. Ejemplo de esto es que esta unidad es quien elabora las bases y perfiles de los llamados, consulta los créditos presupuestales para el ingreso de personal, etc., y únicamente coordina con Recursos Humanos las publicaciones y recepción de documentación.

El trabajo a la interna de la DINATRA es muy parcelado, ya que quienes actúan en una división no interactúan con las restantes divisiones. Ejemplo de las dificultades de este funcionamiento parcelado y sin coordinación, es el poco trabajo realizado en el período con la División de Registro, con quien debería haberse logrado el registro de todos los productos (actas, convenios, preacuerdos, etc) y existieron escasos avances en este sentido.

Otro punto a considerar es que en el período analizado existió un estrecho e informal relacionamiento de la DINATRA con la Dirección General (el Director Nacional de Trabajo se comunicaba

---

<sup>38</sup> ANEXO Cuadro 3. Organigrama de la DINATRA en el MTSS (2005-2009)

<sup>39</sup> Entrevista Delgado, Fernando – negociador técnico del MTSS

<sup>40</sup> ANEXO Cuadro 4. Objetivos de la Div. de negociación colectiva y cometido al que reporta.

directamente con el Director General o si entendía oportuno con el Ministro o Subsecretario). La organización del trabajo de la negociación colectiva y en particular de los públicos en un comienzo fue bastante caótica, “hecha un desastre”<sup>41</sup> y avanzó en una organización no estricta ni formal. La comunicación entre los negociadores técnicos y la autoridad se hizo en forma directa, no se reportaba a la directora de la División, sino que directamente se reportaba y consultaba al Director de la DINATRA (cargo de confianza), por ser el procedimiento que se les había indicado; los informes se entregaban directamente al Director de la DINATRA, y éste, en caso de entenderlo necesario, o de ser solicitado por el negociador, participaba directamente de la negociación. Las consultas y decisiones las tomaba el Director de la DINATRA o su asesor.

**Objetivos del Ministerio, la DINATRA y su División de Negociación Colectiva**<sup>42</sup>. Los mismos fueron propuestos por el MTSS y están definidos en el Presupuesto Nacional 2005-2009 y en el Plan Estratégico. Es a través de este Presupuesto que se organizan los recursos estatales para lograr el cumplimiento de las funciones que se asignan. En el ANEXO Cuadro 4 transcribimos algunos de los Objetivos aprobados por el MTSS para el período, para cada una de las unidades jerárquicas. También interesa analizar los objetivos según los definen los actores políticos del Ministerio. Un informante especialmente calificado en este tema es Julio Baraibar, quien fuera el Director de la DINATRA casi todo el período estudiado, ejerciendo también, por un breve lapso, como Subsecretario y Ministro de Trabajo al finalizar el gobierno. Consultado sobre los objetivos que se tenían para la negociación, manifiesta que habían accedido al gobierno “a dar vuelta todo”. Y con los objetivos generales bien claros en cuanto a la mejora para los trabajadores: *...tenemos dos objetivos: aumentar el empleo y recuperar lo perdido, ya, todo lo perdido lo vamos a recuperar, y darle crecimiento económico correspondiente, considerando los salarios más sumergidos, pero después de la recuperación*<sup>43</sup>. Podemos afirmar que existe una relación directa entre lo que se proponían políticamente como objetivo y lo que se plasma en el Presupuesto Nacional.

---

<sup>41</sup> Entrevista Julio Baraibar, ex director de la DINATRA

<sup>42</sup> Ver ANEXO Cuadro 4. Objetivos de la Div. de negociación colectiva y cometido al que reporta

<sup>43</sup> Entrevista Baraibar, Julio. Ex director de la DINATRA.

### c. Sistema de recursos materiales

Están constituidos por los insumos necesarios con los que debe contar la unidad de trabajo, que tiene la tarea asignada, para el adecuado cumplimiento de la misma.

**Presupuesto.** En cada instancia presupuestal, el Ministerio reclamó no solo dotaciones económicas para mayor personal sino también para infraestructura, para desarrollar una negociación del sector público acorde a los objetivos establecidos. De la información relevada, podemos concluir que para el período analizado no se elaboró presupuesto o proyecto de inversión particular para la DINATRA<sup>44</sup>, sino que estuvo contemplado en los gastos de la Dirección General de Secretaría. En la nueva Ley Presupuestal (2010), se aumentan los recursos para inversiones del MTSS<sup>45</sup>, pero la UE que recibe la menor partida es la DINATRA con un 2,6% de lo adjudicado al MTSS, pero hay que considerar que en el 2005 no tenía apertura propia. Las restantes partidas que se adjudican en la nueva Ley Presupuestal no asignan nuevos recursos a la DINATRA. La elaboración del Presupuesto del MTSS está centralizada en el Área Financiero Contable. La DINATRA es la responsable de la elaboración y ejecución presupuestal de toda la unidad ejecutora.

**Espacio físico, equipos y maquinarias.** El MTSS no tenía un espacio físico destinado a la negociación de los públicos en el 2005, ni para las reuniones ni para los negociadores. El primer año trabajaron hacinados, incómodos, ya que en el edificio central de la calle Juncal no había espacio. Cuando se logra la mudanza de la División de Negociación Colectiva para el local de la calle “25 de Mayo” (2006) se destina mucho más espacio para la negociación en general. Pero es recién a fin de período que se instala realmente un lugar para los públicos. El primer piso del nuevo edificio está destinado a la negociación colectiva en general, en el segundo piso tienen el despacho de los públicos. Las reuniones de los públicos durante el período fueron en Presidencia, primero en el Edificio Libertad y después en la Torre Ejecutiva. Prácticamente no había reuniones en el Ministerio, y menos aún de primer y segundo nivel. Cuando había un conflicto, algunas reuniones fueron en el MTSS, pero en general no ocurrió. A partir del 2009 cuentan con salas de reuniones, compartidas

---

<sup>44</sup> Fuente: SISI -OPP Depto. Presupuesto Nacional <http://www.agev.opp.gub.uy/documentos>

<sup>45</sup> Art. 576 de la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014 Ley 18.719.

con los negociadores de las mesas de los privados, pero esto no les representa ningún problema, ya que existe una buena coordinación.

Durante el período analizado la negociación de los públicos no tuvo materiales propios, sino que funcionaba con los materiales del resto de la División, pero al finalizar el mismo queda instalado el equipamiento (computadoras, fax, fotocopiadora) y el mobiliario necesario.

En el período se parte de una base muy pobre en cuanto a los recursos materiales, y al finalizar el mismo son los adecuados para que la División pueda cumplir sus cometidos.

#### **d. Sistema de gestión de los recursos humanos.**

La gestión de los funcionarios asignados al cumplimiento de las tareas es relevante a la hora de considerar el desarrollo de las capacidades estatales. Analizar el número de funcionarios, el perfil de los puestos de trabajo (requerimientos para el cumplimiento de tareas), el perfil de los funcionarios (competencia de la persona para determinado cargo), su capacitación, tipo de reclutamiento y selección, de evaluación y de estímulos.

**Ingreso de personal para la negociación de los públicos.** Del año 85' al 90' el MTSS tuvo un grupo de unos 100 negociadores, la mayoría eran pases en Comisión, muchos del BPS. Cuando en la década de los 90' cesan los Consejos de Salarios, se reduce significativamente el personal, ya que muchos volvieron a sus organismos de origen, otros se jubilaron, etc. Al comienzo del período la División de Negociación contaba únicamente con 13 personas (entre negociadores y otros funcionarios) y de éstos solamente 1 estaba destinado (aunque no en exclusividad) a los públicos. Al inicio del período, con apoyo de la OIT se contrataron asesores (2 para la DINATRA)<sup>46</sup> y con el apoyo de PNUD se contrataron negociadores en relaciones laborales, pero no se destinan a los públicos. Cuando se resuelve empoderar al MTSS para la negociación, se pide más presupuesto en el Parlamento, ya que si iban a garantizar el derecho a la negociación, necesitaban más recursos para negociadores, para capacitación, etc. En la Ley de Presupuesto 2005-2009 (Ley 17.930) se crean en la DINATRA treinta y dos funciones contratadas escalafón A y tres funciones contratadas escalafón

<sup>46</sup> Rendición de Cuentas Tomo IV Anexo "Estados Demostrativos de Resultados. Año 2005"  
[http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/tomo\\_vi-1\\_rc2005.pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/tomo_vi-1_rc2005.pdf)

B, destinadas *exclusivamente a la contratación de funcionarios que desempeñen tareas de negociación* (Art. 316 Ley 17.930). Pero recién al final de 2009 se logran los recursos presupuestales para ingresos a cargos directamente para la negociación del sector público, porque si bien se reforzaba la División, los técnicos son asignados a la negociación con los privados, ya que este sector crece al instalarse todas las mesas previstas por sector además de las nuevas de rurales y trabajadores domésticos. De lo informado por los entrevistados calificados, sabemos que quienes ejercieron el rol de técnicos en la negociación del sector público trabajaron muy estrechamente, y en muchos casos atendiendo también la negociación de los privados. Al reforzarse el equipo de negociación en general, se participa con dos negociadoras para los públicos durante el 2005. A fines de ese año una de las negociadoras (un pase en comisión) es reclamada por su organismo de origen y vuelve al BPS. Ante esta situación y viendo que su División de Negociación estaba sustentada fundamentalmente por comisiones del BPS el Ministerio les propone a los funcionarios su incorporación al mismo (Art. 315 Ley de Presupuesto 17.930)<sup>47</sup>. La negociación de los públicos tuvo una sola negociadora desde fin de 2005 y hasta el 2009. En el año 2008 se concursan nuevos cargos, y se vuelve a dar ingreso en marzo de 2009 a otro grupo de negociadores, destinando dos a los públicos para reforzar un equipo con tres negociadores técnicos. Estos nuevos ingresos son dos abogados con contratos de función pública. El equipo finalmente no se ve reforzado, ya que quien estaba en la negociación durante el periodo 2005-2008, sale del Ministerio en comisión a otro organismo, quedando los dos negociadores técnicos recién ingresados. Se mantiene la política de que no se dediquen en exclusividad a los públicos, por lo que los recién ingresados comparten la tarea de los públicos y el Grupo 8 de los privados (Metalúrgicos). Uno de estos nuevos negociadores renuncia a comienzos del 2010 por lo que finalizamos el período que estamos estudiando con 1 solo negociador técnico. Se dispuso un nuevo llamado, que es cubierto en 2010 y se destinan 4 nuevas abogadas negociadoras específicamente para los públicos.

---

<sup>47</sup> Ley 17.930. Artículo 315.- Los funcionarios provenientes del Banco de Previsión Social que se encuentren actualmente prestando funciones en comisión en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrán solicitar su incorporación definitiva a este Inciso, mediante el mecanismo de redistribución dispuesto en la [Ley 17.556](#), de 18 de setiembre de 2002. Dicha incorporación no representará en ningún caso disminución salarial, pérdida de compensaciones de carácter permanente y demás beneficios que recibieran por cualquier concepto dichos funcionarios.

El proceso continúa una vez finalizado nuestro período de análisis y la política es la misma ya que el Dr. Loustaunau, actual subsecretario del MTSS, manifiesta que *al inicio de este presupuesto (2010) ... nosotros dijimos, que al haberse sancionado la Ley para el sector público, la condición sine qua non era que nos dotaran de dinero para contratar nuevos funcionarios para dedicarlos al sector público, que fue lo que hicimos, y ahora tenemos unos cuantos mediadores para eso.*<sup>48</sup>

**Capacitación:** Los funcionarios que ingresan al comienzo del 2005 para la negociación son capacitados en un curso intensivo de una semana. Las directivas para este curso están dictadas desde la Dirección de la DINATRA. En este curso se impartieron temas como: negociación, derecho laboral y economía. Finalizaron el curso con un examen. No existieron instancias posteriores de capacitación en el período.

Al comienzo de la negociación de los públicos, los nuevos técnicos<sup>49</sup> que participan de ésta sienten que fueron apuntalados y recibieron información, capacitación y herramientas por parte de quienes ya eran los “viejos” negociadores que quedaban en el MTSS, pero que estaban abocados a los privados.

**Especialización o exclusividad.** Una política que se sigue es la no especialización o exclusividad de los negociadores en un único tema, porque si bien se les priorizó encargarse de los públicos también debían atender mesas de los privados. Esto tenía como fundamento, para quienes estaban al frente de la política, que sus funcionarios adquirieran conocimiento de todo el espectro de la negociación y poder analizar la negociación de los públicos sin perder de vista lo que ocurre en los privados *...en principio tenemos un núcleo dedicado exclusivamente a los públicos, pero a todos les recomendamos que participen en el sector privado, porque también es experiencia en la comparación*<sup>50</sup>. Se considera importante estimular la capacidad de negociar del mediador y esto se logra con la participación en la mayor cantidad de mesas posible, ya que entienden que la manera de aprender y hacerlo mejor es *en base al ensayo y error*, desarrollando el *olfato del negociador*.

---

<sup>48</sup> Entrevista Loustaunau, Nelson actual Subsecretario del MTSS, ex asesor de la DINATRA

<sup>49</sup> Entrevista Bajac, Laura negociadora del MTSS

<sup>50</sup> Loustaunau, Nelson (Ibidem)

**El perfil del negociador** requerido para negociar en los públicos, según los diferentes actores consultados, es un profesional con capacidad para la articulación política y técnica. Los trabajadores<sup>51</sup> consideran, que si bien ingresaron funcionarios y el apoyo profesional fue adecuado, no es suficiente para cumplir el rol del MTSS. Para los trabajadores *“No se puede discutir el proceso de construcción del Presupuesto Nacional, sino es con profesionales que tengan una construcción de carrera administrativa, que realmente tengan un respaldo a la hora de la discusión.”*<sup>52</sup> En lo que todos coinciden en que no es tan importante la cantidad, sino el compromiso con la línea del jerarca y el conocimiento político de quienes estén en este tema.

**Incentivos positivos/negativos.** Quienes trabajan en la División de Negociación Colectiva, y en la DINATRA en general, no reciben incentivos positivos ni negativos diferentes a los que se otorga en el resto del Ministerio, no hay pago de horas extra, ni premios o permisos especiales. En el MTSS los únicos que reciben una partida extra (por exclusividad) son los inspectores que trabajan en la Unidad Ejecutora de Inspección.

**Evaluación.** El sistema de evaluación utilizado para los funcionarios, aunque en escasas oportunidades, es el mismo que para toda la Administración Central: Decreto 301/996. Los contratos y comisiones no tienen evaluación y son estos quienes componen mayoritariamente el equipo.

**Cantidad y tipo de vínculo de funcionarios y no funcionarios de la DINATRA.** La DINATRA en el año 2005 tenía en total 53 funcionarios, representando el 7% de todo el MTSS. En el año 2010 los funcionarios de la DINATRA aumentan a 127 y esto representa un 11,7% del MTSS. Si comparamos la composición de éstos, vemos que la variación es mucho más significativa, ya que los presupuestados pasaron de 28 a 94<sup>53</sup>, y los contratos de 3 a 33 en esta unidad ejecutora. Este disparador en la cantidad es muy importante para analizar nuestra variable, ya que es un área que contaba con muy poco personal. Otro dato significativo es que por intermedio de ingresos y regularizaciones se han incorporado a la plantilla permanente un número significativo de funcionarios. De la información relevada vemos que había 13 funcionarios dedicados a la

---

<sup>51</sup> Entrevista Cabrera, Pablo. Trabajadores. Presidente COFE

<sup>52</sup> Cabrera, Pablo (Ibídem)

<sup>53</sup> Reformulación de estructuras organizativas Fase I (2006) para los datos 2005 y remuneraciones mensuales del inciso

negociación colectiva al inicio del período y uno de éstos especialmente para los públicos. Al finalizar el período se cuenta con más de 30 negociadores y uno para los públicos. Debe considerarse que a comienzo de 2010 ingresan 4 funcionarios destinados a los públicos, lo que implica un gran crecimiento no solo de la DINATRA y de la propia División de Negociación, sino especialmente los técnicos dedicados a los públicos.<sup>54 55</sup>

---

<sup>54</sup> ANEXO Cuadro 5. Servidores públicos del MTSS y la DINATRA en el período 2005-2009 por tipo de vínculo

<sup>55</sup> ANEXO Cuadro 6 y7. Presupuestados y contratos DINATRA (2010) por escalafón y retribución.

## V. Análisis de las capacidades desarrolladas para cumplir con las funciones asignadas

El período 2005-2009 es un punto de inflexión en la historia política de Uruguay, ya que asumió por primera vez un gobierno de izquierda, trayendo nuevas políticas, entre ellas y de forma destacada, la de negociación colectiva. Previo a su triunfo, el Frente Amplio había incluido en su Programa, y luego trabajado con los diferentes actores durante la transición, la convocatoria e instalación de la “negociación de los públicos”. Con este compromiso asume y da impulso a la política. Este tema (si bien existía), estaba muy disminuido y la escasa negociación que había estaba circunscripta a los privados. Por lo que para apostar al logro de la implementación de esta política debía construirse desde los escasos recursos existentes.

Para este estudio tomamos la capacidad estatal en cuatro dimensiones, el sistema de autoridad (jerárquica y regulativa), la división funcional del trabajo, la gestión de los recursos humanos y de los recursos materiales. Con las capacidades alcanzadas, se analiza cómo el MTSS cumplió con las funciones que tiene asignadas de mediador, conciliador y garante.

En el **sistema de autoridad** analizamos cómo se complementan los dos subsistemas, el de autoridad regulativa donde el MTSS no tiene posibilidades de ejercerla, y en la autoridad jerárquica donde tiene el máximo desarrollo a la interna y no así hacia fuera del MTSS.

En cuanto a la **autoridad regulativa**, no se pretende que el MTSS ejerza esta autoridad, ya que es un órgano que en este sentido está regulado por otros actores, el PE o el Parlamento. Sí contribuye a la formulación de las leyes, decretos, resoluciones, pero su alcance en autoridad regulativa se limita a su accionar interno.

En cuanto a la **autoridad jerárquica**, a la interna del MTSS es ejercida desde el Ministro y abarca en línea jerárquica a todos los actores y la delegación en el Director de la DINATRA es plena, sólo en contadas ocasiones es el Ministro o Director General quien debe ejercerla, alcanzando con que el Director de la DINATRA de la orden para que el sistema funcione. Pero a la hora de ejercer la autoridad jerárquica hacia fuera se presentan inconvenientes que no son de fácil solución. La dificultad está en el “desdoble” que debe hacer el MTSS para cumplir con su rol de garante, mediador y conciliador, ya que por un lado depende jerárquicamente del Presidente y Consejo de

Ministros y en lo que los restantes Ministerios son sus pares, pero por otro lado debe ser también garante de la negociación también para los trabajadores y esto se vuelve muy difícil de cumplir.

Se debe considerar que en el juego político específico, si bien hay grandes avances en que rol debe cumplir cada actor, de todas maneras algunos roles están desdibujados y son otros los actores que toman roles del MTSS. El partido gobernante (Frente Amplio) está integrado por diversas vertientes, alguna de ellas con posiciones encontradas en cuanto a las relaciones laborales con los sindicatos públicos. Los jerarcas de los distintos actores en la negociación de los públicos por parte del gobierno y del MTSS no coincidieron políticamente en muchas posiciones, y esto motivó por una parte un mayor rol del MTSS en cuanto a acercar las partes del propio gobierno, haciendo aflorar los *intereses reales de las partes*, y llevar así una única posición, pero a su vez le implicó dificultades para el cumplimiento de su rol de conciliador y garante para la negociación de los públicos.

En cuanto a la **división funcional del trabajo**, podemos decir que en la división interna están claros los roles, si bien un actor clave como la dirección de la División no estuvo presente en la negociación colectiva del sector público, sí tenían a la interna de la propia división o con la DINATRA un funcionamiento acorde a las necesidades, permitiendo el cumplimiento de las funciones. La DINATRA toma este tema, y se puede considerar relevante la participación de Baraibar como principal político en el MTSS de la negociación. A la negociación colectiva de los públicos le falta trabajar con otras divisiones o unidades para, entre otros temas, construir los datos de la negociación de los públicos, en contraposición al ámbito de los privados en el cual ya se cuenta con datos publicados.

En cuanto a los **recursos materiales**, puede decirse que si bien la DINATRA es considerada una Unidad Ejecutora muy “gasolera”, se le han dado las condiciones a la División de Negociación para que tenga los recursos necesarios como locaciones, maquinarias y muebles para que el trabajo se pueda llevar adelante. La División de Negociación Colectiva de los públicos no necesita grandes aportes presupuestales para su implementación y sustento, pero no contaba con nada y se construyó la capacidad necesaria para el cumplimiento de los objetivos.

Para la **gestión de los recursos humanos** se parte de una base muy pobre o casi inexistente y se alcanza a consolidar un grupo de trabajo, con cinco negociadores (2010) dedicados exclusivamente a los públicos, si bien este logro puede decirse que termina concretándose al inicio del período siguiente. También se puede concluir, en base a lo aportado por los entrevistados, que la cantidad no es tan importante como la calidad de quienes participan de la ejecución de esta política, ya que no pueden ser únicamente técnicos quienes participen de la negociación, sino que los políticos deben participar no solo en su diseño y estrategia, sino también en la ejecución de la misma. En el período se aprecia la soledad con la que participaban los técnicos negociadores, que si bien tenían el apoyo incondicional de los políticos del MTSS, contaron escasamente con éstos en la participación directa.

**Dificultades encontradas para cumplir las funciones encomendadas.** Como se ha expresado, el Ministerio encontró dificultades para cumplir con su rol de garante y conciliador, ya que debe “desdoblarse” para tratar de acercar las partes, y conciliar proponiendo soluciones, cuando también es integrante del Poder Ejecutivo, razón por la cuál (por línea jerárquica) debe llevar la línea de su Ministro y éste la del Presidente y Consejo de Ministros. Son roles contradictorios en muchas oportunidades y si tiene que primar, lo hace la línea jerárquica.

Otra dificultad es que los propios políticos que representan a los diferentes actores de la negociación por parte del “empleador” gobierno y los del Ministerio pertenecen a un mismo partido político, pero tienen diferencias a la hora de llevar adelante la negociación colectiva de los públicos. Diferencias que se manifestaron en la propia mesa de negociación, donde el “empleador” debería llevar una única posición. En este caso es fundamental el relacionamiento entre los diversos actores de un mismo partido político.

Una tercera dificultad, o problema encontrado, es que durante todo el período los trabajadores han enviado a sus máximos directivos, no ocurriendo lo mismo con el gobierno en todas las oportunidades, y en particular con el MTSS. Por lo que una conclusión que también puede formularse es que para ciertas reuniones es muy importante que estén los políticos, aunque sea más difícil priorizar sus agendas, y en esto el MTSS cumple un rol decisivo.

## VI. Consideraciones finales

El nuevo gobierno, que asume en marzo de 2010, del mismo partido que el período anterior, mantiene la priorización en la negociación con los públicos, encontrando un Ministerio fortalecido, con una DINATRA desarrollada y con una División de Negociación Colectiva que, si bien no tiene a pleno las capacidades necesarias, ha desarrollado ampliamente sus recursos humanos, los materiales y está regulada por Ley.

Del presente estudio se puede concluir que **falta aún afirmar y terminar de construir la división funcional del trabajo, ya que si bien está claro que es la División de Negociación Colectiva quién debe cumplir el rol, bajo la tutela de la DINATRA, no están claro los flujos de trabajo internos.**

En cuanto a garantizar el cumplimiento de la ley, falta también terminar de regular cómo es que el Ministerio velará por el cumplimiento de los acuerdos, y más difícil aún, falta avanzar en **el desarrollo de la capacidad política e independencia jerárquica del resto de los miembros que representan al gobierno en la negociación, para el cumplimiento de la funciones.**

La construcción de una legitimidad para cumplir con estos roles es fundamental, por lo que una consideración especial merece **la confianza y el buen clima** de la negociación de los públicos. Este es un valor que han destacado todos quienes fueron consultados; esta etapa se vivió como un período mayoritariamente cordial, de construcción de confianza. Este elemento es imprescindible a la hora de negociar, es un “valor” que supo desarrollar el MTSS y que contribuye para que éste pueda ocupar el lugar que le asigna la Ley.

Y por último, destacar que es relevante la opción que haga el nuevo gobierno, en definir si el MTSS acepta el desafío que le proponen los restantes miembros de la negociación, **impulsando la intervención de los políticos del propio Ministerio para que participen directamente de las mesas de negociación colectiva de los públicos**, aportando así un rol necesario para el desarrollo de ésta política.

## **Bibliografía**

- **Alonso, Guillermo V. (2007)** *Elementos para el análisis de capacidades estatales*. En *Capacidades estatales, institucionales y política social* Guillermo Alonso (editor). Editorial Prometeo libros. Buenos Aires.
- **Axelrod, Robert (1994)** *La evolución de la cooperación*. Alianza Editorial. Madrid.
- **Doglio, Natalia; Senatore, Luis; Yaffé, Jaime (2004)** “*Izquierda política y sindicatos en Uruguay (1971-2004)*”. En *El Frente Amplio entre la oposición y el gobierno*, Lanzaro, J. Instituto de Ciencia Política – Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- **Ermida Uriarte, Oscar (2005)** *Negociación Colectiva*. Cuadernos del CIEJ. Talleres de la AFJU. Montevideo.
- **Ermida Uriarte, Oscar (2008)** *Actas de la Comisión del Senado con la Cátedra de Derechos Laborales de la UdelaR (10.04.08)* Montevideo
- **Errandonea, Alfredo y Costabile, Daniel (1968)** *Sindicato y sociedad en el Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.
- **Gernigon, B., Odero A., y Guido, H. (2000)** *La negociación colectiva*. Normas de la OIT y principios de los órganos de control. OIT, Ginebra.
- **Godio, Julio y Wachendorfer, Achim (1988)** *Partidos y sindicatos en América Latina*. En Proyecto de capacitación sindical. FESUR, Montevideo.
- **González, Luis Eduardo (1986)** *Los sindicatos en la arena política*, Cuadernos de Marcha, Tercera época, No. 9, Montevideo.
- **Informe de Coyuntura N°6 (2006)** *¿Y ahora? El primer ciclo del gobierno de izquierda en Uruguay* ICP, Ed. Banda Oriental. Montevideo
- **Lujan, Carlos (2007)** *Negociación, resolución de conflictos y construcción de consenso*. En “*Los procesos de negociación de reformas estructurales o de transformación económico-social en contextos democráticos*” en Democracia y Gerencia Política. Innovación en valores, instrumentos y prácticas de Caetano, Gerardo y Perina, Rubén. DADP- OEA CLAEH, Productora Editorial, Montevideo.
- **Lanzaro, Jorge (1986)** “*Sindicatos y sistema político. Relaciones corporativas en el Uruguay, 1940-1985*”, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo
- **Lindblom, Charles (1991)** “*El proceso de elaboración de políticas públicas*” Editorial Porrúa. San Ángel México.

- **Mansilla Decesari, Cristina (2008)** “*Estudio sobre la Negociación Colectiva en el Uruguay*” [http://www.fder.edu.uy/espaciode trabajo/boletines/boletin\\_1/boletin\\_1.htm](http://www.fder.edu.uy/espaciode trabajo/boletines/boletin_1/boletin_1.htm)
- **Murillo, Victoria (2000)**: “*Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América latina*”. Desarrollo Económico, Vol. 40. N° 158, Buenos Aires.
- **Narbond, Pedro (2010)**. *Apuntes sobre capacidades estatales para seminario en Chile* (Inédito)
- **Repetto, Fabián (2007)**. Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. En *Capacidades estatales, institucionales y política social* Alonso, Guillermo (editor). Editorial Prometeo libros. Bs.As. Argentina.
- **Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007)** *Capacidades estatales, reflexiones en torno a un programa de investigación*. En *Capacidades estatales, institucionales y política social*. Alonso, Guillermo (editor). Editorial Prometeo libros. Bs.As. Argentina.
- **Santestevan, Ana María (2007)**: *La negociación colectiva en los sectores público y privado. Uruguay*” Revista Relaciones Laborales RRLL. No 14 – Bs.As.
- **Senatore, Luis (2010)** *La política pública laboral en Uruguay: análisis comparado de los cambios ocurridos en los períodos 1992-2004 y 2005-2009 y sus impactos sobre el sujeto sindical*. Ponencia VI Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo (México, abril 2010) (Inédito)
- **Shepsle, Kenneth A. (1989)** *Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de la elección racional*” Traducción Lucía Tiscornia Revista de Ciencia Política N°16 ICP-Montevideo.
- **Zurbriggen, Cristina (2005)** *Las Capacidades Estatales para la Gestión de la Política Comercial Uruguaya*. Documento de Trabajo N°19 Fac. Administración y Ciencias Sociales ORT, Montevideo.

## Fuentes consultadas

### A. Documentos consultados:

- **Organización Internacional del Trabajo (OIT)- Convenios:** C151 (1978) “Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública” y C154(1981) “Convenio sobre la negociación colectiva” (ratificados por Uruguay 19/6/89)y Manual de Mediación 1998. [www.ilo.org](http://www.ilo.org), Manual
- **Decretos 104/05 y 113/05 de marzo de 2005**
- **Acuerdo Marco entre el PE y PIT-CNT del 22.07.05 y sus anexos:** 1) Análisis de las diversas formas de contratación del personal del Estado y determinación de la naturaleza de los distintos vínculos existentes. Diagnóstico de Situación y Recomendaciones. 2) Avance Plan Estratégico 2005 - 2010
- **Proyecto de Ley de Negociación Colectiva del Sector Público Mensaje del Poder Ejecutivo (Proyecto y exposición de motivos) (11.02.08);** [www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy).
- **Ley de Negociación Colectiva del Sector Público Ley N° 18.508 (26/06/009)** [www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)
- **“Plan Estratégico del Inciso 13 / MTSS” Presupuesto Nacional 2005-2009 Tomo IV 31/08/05** <http://agev.opp.gub.uy/documentos>
- **Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco et al (2005).** Diccionario de Política. Editorial SXXI editores SA, México.
- **Manheim, Jarol B. y Rich, Richard C. (1986).** Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política. Editorial Alianza Universidad Textos, España.
- **Página de MTSS –** [www.mtss.gub.uy](http://www.mtss.gub.uy)
- **Página de ONSC** [www.onsc.gub.uy](http://www.onsc.gub.uy)
- **Página de OPP** [www.opp.gub.uy](http://www.opp.gub.uy)
- **Memoria anual (2006) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**
- **Memoria anual (2008) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**

## B. Entrevistas realizadas

1. **Los políticos** del MTSS que participaron de la negociación colectiva
  - **Sr. Julio Baraibar.** Embajador itinerante del Gobierno. Ex Director de la DINATRA, ex Subsecretario del MTSS, ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Fecha: 15/06/2011. Lugar: Presidencia/ Torre Ejecutiva, Montevideo.
  - **Dr. Nelson Loustaunau.** Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ex asesor de la DINATRA. Ex Director de la DINATRA. Fecha: 29/03/2011. Lugar: MTSS, Montevideo
2. **Los técnicos negociadores** o mediadores del MTSS que participaron en la negociación colectiva de los públicos.
  - **Dr. Fernando Delgado.** Técnico Negociador del MTSS dedicado a la negociación del sector público. Fecha 29/03/2011. Lugar: MTSS, Montevideo.
  - **Dra. Laura Bajac.** Asesora Técnica de la Dirección de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Ex negociadora del MTSS dedicada a la negociación de los públicos. Fecha: 15/04/2011. Lugar: ONSC/ Torre Ejecutiva, Montevideo.
3. **Los representantes de otros actores** de la negociación colectiva de los públicos
  - **Sr. Pablo Cabrera.** Presidente de la Confederación de Funcionarios del Estado. Fecha: 02/05/2011. Lugar: Federación Funcionarios Salud Pública, Montevideo.
  - **Sr. Humberto Ruocco** Director de la División de Administración de Personal de la Intendencia de Montevideo. Ex Subdirector de la Oficina Nacional del Servicio Civil. Fecha: 25/05/2011. Lugar: IMM, Montevideo.
  - **Dra. Ana Santestevan.** Directora del Área de Asesoría Letrada (OPP). Ex asesora de OPP en negociación colectiva de los públicos (2005-2008). Ex Subdirectora de la ONSC (20087-2010). Fecha: 09/06/2011. Lugar: OPP/ Torre Ejecutiva , Montevideo
4. **Los gerentes o jefes** que nos brindan información general del MTSS
  - **Cra. Adriana Ceccone.** Gerente Financiero Contable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Fecha 23/03/2011. Lugar: MTSS. Montevideo
  - **Omar Elustondo.** Gerente de División de Recursos Humanos del MTSS. Fecha 23/03/2011. Lugar MTSS. Montevideo

## **Tabla de siglas utilizadas**

Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU)

Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay (AFJU)

Confederación de Funcionarios del Estado (COFE)

Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (CSNCSP)

Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU)

Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN)

Frente Amplio (FA)

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Ministerio de trabajo y Seguridad Social (MTSS)

Mesa Sindical Coordinadora de Entes (MSCE)

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)

Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC)

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores (Pit-Cnt)

---

# ANEXOS

---