

Avances e inercias en la negociación colectiva uruguaya
Una comparación de dos experiencias históricas
Francisco Pucci - Soledad Nión - Fiorella Ciapessoni

Resumen

El gobierno de izquierda que asumió en el año 2005, retomó los procedimientos de negociación colectiva tradicionales, realizando algunas modificaciones de los grupos que conforman los Consejos de Salarios e incorporando a los trabajadores rurales y a las empleadas domésticas. Este mecanismo institucional tuvo como objetivo prioritario la negociación salarial, pero su objetivo histórico fue lograr una transformación de esta herramienta institucional que mantiene aún muchos rasgos de su primera versión del año 1943. Este trabajo se propone realizar una comparación entre el modelo de negociación salarial implementado en el año 2005 y el antecedente de la negociación salarial desarrollada entre 1985 y 1989, que constituyó la última experiencia de negociación centralizada anterior al año 2005. El objetivo específico es comparar la actitud de los actores hacia la negociación, los alcances de la misma, las formas de regulación explícitas e implícitas y el papel de los convenios por empresa en ambas experiencias.

Palabras clave: Uruguay / trabajo / negociación colectiva

Progress and inertia in collective bargaining in Uruguay
A comparison of two historical experiences
Francisco Pucci - Soledad Nión - Fiorella Ciapessoni

Abstract

In Uruguay the left-wing party that took office in 2005 returned to the traditional collective bargaining procedures, but also making some adjustments of the groups that make up the wage councils and incorporating to the latter the rural workers and domestic workers as well. The purpose of this institutional mechanism was give priority to the wage bargaining, but its historic goal was to achieve a transformation of this institutional tool which still has many features of its first version enacted in 1943. In this sense, the aim of this paper is to compare the wage bargaining model implemented in 2005 and the wage bargaining that took place between 1985 and 1989, as the ultimate experience of centralized bargaining before 2005. The main purpose is to address a comparison between the attitudes toward negotiation of those who plays a leading role in bargaining, the length and contents of agreements, as well as, dealing with the implicit and explicit forms of regulation and the role of the agreements based on firm in both experiences.

Keywords: Uruguay / work / collective bargaining

Recibido: 25 de julio de 2011.
Aprobado: 21 de octubre de 2011.

AVANCES E INERCIAS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA URUGUAYA

UNA COMPARACIÓN DE DOS EXPERIENCIAS HISTÓRICAS

Francisco Pucci¹ - Soledad Nión² - Fiorella Ciapessoni³

¿Cuáles son los principales cambios que el primer gobierno de izquierda, que asume el gobierno en el año 2005, introdujo en los formatos de negociación colectiva? La convocatoria a Consejos de Salarios retomó los procedimientos de negociación colectiva desmantelados luego de 15 años de políticas de corte neoliberal, en el marco de un proceso de reforma laboral que el país nunca había experimentado en el plano de las relaciones colectivas de trabajo. La nueva normativa laboral establece un conjunto de reglas de juego que generan espacios de intermediación de intereses más estables y con mayores niveles de legitimidad que en épocas pasadas. El trabajo analiza estos cambios a partir de un censo realizado a los representantes del Estado, de los trabajadores y de los empresarios que participaron en la experiencia de negociación colectiva entre el año 2005 y el año 2009.

El gobierno de izquierda que asume en el año 2005 convocó a los Consejos de Salarios y reinstauró el proceso de negociación colectiva que se había desmantelado quince años atrás. El elenco gobernante retomó los procedimientos de negociación colectiva tripartita que constituían la modalidad histórica de negociación salarial desde la promulgación de la Ley de Consejos de Salarios del año 1943, incorporando a los trabajadores rurales y a las empleadas domésticas. Esta nueva convocatoria a la negociación salarial tripartita, tras quince años de negociación bilateral, genera fuertes desafíos al formato de negociación colectiva implementado a partir del año 2005. Estos desafíos implican superar los débiles niveles de institucionalización de los espacios históricos de negociación colectiva, generar una cultura de negociación basada en reglas de juego compartidas que establezcan mínimos niveles de confianza entre los actores laborales, articular los convenios por rama y los convenios por empresa para que la negociación colectiva se enriquezca

1 Profesor Titular del Departamento de Sociología de la FCS. pucci@fcs.edu.uy

2 Asistente de Investigación del Departamento de Sociología. FCS. msnion@gmail.com

3 Ayudante de Investigación del Departamento de Sociología. FCS. fciape@gmail.com

adecuándose a los procesos de reestructuración productiva y equilibrar las relaciones entre las partes, en particular en los sectores recientemente incorporados a la negociación salarial.

El objetivo del trabajo es discutir si la negociación colectiva y el proceso de reforma laboral iniciados en el año 2005 avanzaron en la constitución de un sistema de relaciones laborales autónomo y estable. Para efectuar esta discusión, el trabajo se propone realizar una comparación entre el modelo de negociación salarial implementado en el año 2005 y el antecedente de negociación salarial desarrollada entre 1985 y 1989, que constituyó la última experiencia de negociación centralizada anterior al año 2005. La comparación se centrará en dos aspectos medulares de estos procesos: la perspectiva que tuvieron los actores de la negociación salarial, y la evolución del contenido de los convenios salariales.

El primer análisis implica relevar los comportamientos y actitudes de todos los actores participantes en el proceso de negociación colectiva desarrollado entre el año 2005 y el año 2009, en relación a diferentes aspectos como la representatividad de las gremiales, las reglas de juego establecidas y la legislación laboral.

Los datos empíricos provienen del censo realizado en el año 2009 a los participantes del proceso de negociación salarial iniciado en el año 2005. La población censada se compone de los delegados de los trabajadores, de los empresarios y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en representación del Estado, que participaron en los veinticuatro grupos de negociación colectiva implementados. Cada grupo de negociación se divide en diferentes subgrupos, cuyo número varía de acuerdo a las características específicas de cada rama de actividad.

El objetivo del censo estuvo centrado en relevar las opiniones, percepciones y valoraciones de los tres actores participantes de la negociación colectiva que se desarrolló en el período 2005-2009, sobre el supuesto de que esta percepción es la que orienta la acción colectiva de los mismos, más allá de que la misma sea cierta, adecuada o discordante con otros datos de la realidad. Las dimensiones relevadas fueron la percepción de los actores en relación a los temas tratados en la negociación, tipos y contenidos de los convenios colectivos, dinámica de las relaciones laborales, niveles y causas de la conflictividad laboral, evolución de los salarios y normativa legal. Esta opción se tomó para aportar una dimensión de análisis centrada en la percepción de los actores que complementa investigaciones sobre esta temática⁴, que ofrecen una gran riqueza y variedad de datos cuantitativos sobre la evolución de la negociación colectiva en este período.

4 Ver el trabajo de Rodríguez, J. M.; Cozzano, B.; Mazzuchi, G. (2010) Relaciones Laborales y Modelo de Desarrollo. Grupo Magro Editores, UCUDAL, Montevideo.

En la medida en que el número de censados no era muy alto (72 casos) se incluyeron en el formulario, además de las preguntas cerradas, un número importante de preguntas abiertas. Estas preguntas permiten explorar temas sobre los cuales no existe información ni hipótesis de análisis; por el contrario, constituyen un conjunto de informaciones que permiten describir mejor realidades complejas y multidimensionales, y que pueden ser la base de elaboración de futuras hipótesis de investigación.

El segundo análisis tomará en cuenta la incorporación de nuevas temáticas en los convenios colectivos, como las de cambio tecnológico, capacitación, nuevas formas de organización del trabajo, seguridad en el empleo, seguridad laboral y productividad, desde un abordaje cuantitativo y cualitativo. La incorporación de nuevas temáticas en la negociación colectiva es un indicador de la adaptación de la misma a los procesos de reestructuración productiva que se vienen implementado en el país desde los años noventa.

La referencia empírica es el análisis de los contenidos de los acuerdos colectivos registrados en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, desde 1985 hasta el año 2009, en cuatro ramas de actividad: química, alimentos, celulosa y papel y metalúrgicos.

La recolección, elaboración y procesamiento de estos datos se realizó en el marco del Proyecto “La negociación colectiva y los actores sociales en un gobierno de izquierda: viejas formas para nuevos contenidos”, financiado por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

Antecedentes históricos

La política de relaciones laborales implementada por el primer gobierno del Partido Colorado que asume entre 1985 y 1989, luego del período militar, resultó una combinación de elementos jurídicos provenientes del Estado de Bienestar de la década de los ‘40 con elementos fuertemente centralizadores de la etapa autoritaria de fines de los ‘70. Este modelo intentó compatibilizar una política económica antiinflacionaria, de ajuste y control del gasto público con un sistema de negociación en el cual se recuperaran dinámicas y procedimientos de participación laboral prevalecientes en el período anterior al golpe de Estado. Partiendo de estas premisas, la negociación salarial se desarrolló en forma centralizada, con una fuerte participación estatal de manera de marcar límites a los acuerdos salariales para que no se tradujeran en inflación, al tiempo que se respetaba la decisión de las partes cuando el aumento superaba los topes oficiales (Pucci, 1992).

La administración del Partido Nacional (blanco) que asumió en 1990 impondrá una política de desregulación y de apertura de la economía. La firma del Tratado de Asunción (1991) aparece como hito descollante de una nueva actitud de desmontaje de las subvenciones y del proteccionismo esta-

tal como orientación del Estado en el proceso de integración regional (Lanzaro, 1991). El Estado se retira de la negociación salarial, reduciéndola a la instancia bilateral, e intenta, aunque sin éxito, reglamentar directamente la actividad sindical. Es la contracara del viejo Estado batllista que intervenía como árbitro en las negociaciones pero que otorgaba autonomía organizativa a los sindicatos. Esta orientación se da en un contexto de fuerte debilidad del movimiento sindical, que se empezó a sentir a partir de 1988 y que se acentuó con la crisis del socialismo real a partir de los 90, que afectó particularmente al partido hegemónico dentro del movimiento sindical.

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

En 1995 retorna al poder el gobierno colorado. En este nuevo período, el elenco gobernante, lejos de modificar los componentes señalados en las relaciones laborales, tendió a intensificar la política de descentralización de la negociación. Un indicador de la continuidad con la política anterior es que, hasta 1999, el Ministerio de Trabajo siguió en manos del Partido Nacional o blanco. A nivel de la negociación colectiva, se profundizan las tendencias reseñadas más arriba. La negociación por empresa se vuelve casi mayoritaria; aparecen, en los convenios, diferentes cláusulas sobre flexibilización de horarios, de cantidad de trabajadores, de condiciones salariales, etc. (Cozzano; Mazzuchi; Rodríguez, 1997). En este período surge con fuerza el problema del desempleo, en particular en el sector industrial, producto de la incapacidad de muchos sectores para competir en las condiciones impuestas por la integración regional (Guerra, 1997). El desempleo industrial generó una debilidad estructural creciente en el movimiento sindical, en los diferentes ámbitos de negociación, lo que acentuó las tendencias descentralizadoras y la desprotección de los trabajadores.

Estos procesos redundaron en un debilitamiento del movimiento sindical, tanto en lo que respecta a su peso estructural en la economía, como a sus capacidades de implementación de acciones colectivas en el escenario público. El sindicalismo, que en la primera administración colorada fue muy crítico respecto a la política laboral, fue más crítico aún frente a las políticas de liberalización y de desregulación laboral. La fijación bilateral de salarios

llevó a la descentralización de la acción sindical, la fragmentación de intereses y el predominio de los clivajes corporativos en la toma de decisiones.

También se desarrollaron, al interior del movimiento sindical, fuertes resistencias a la modificación de las formas de organización del trabajo. Los círculos de calidad, la responsabilidad del trabajador y todos los elementos que componen las nuevas modalidades de producción a escala mundial fueron resistidos por los trabajadores y por los sindicatos. Estos cambios fueron asociados por los trabajadores a procesos de desregulación de las relaciones laborales y de deterioro de las condiciones de trabajo, más que a un aumento en los niveles de calidad y de eficiencia en el trabajo (Pucci, 2003).

Otro elemento de cambio profundo en la orientación sindical fue la priorización de la defensa del empleo como estrategia de lucha, dejando de lado el énfasis histórico en la defensa del salario como eje de las reivindicaciones. Esta orientación es producto de la amenaza de desempleo que proviene de la apertura económica y de la pérdida de competitividad de muchas empresas, y del desempleo causado por la renovación tecnológica. Este cambio de orientación no implicó la disminución de los niveles de conflictividad laboral, aunque modificó su alcance y periodicidad. La desregulación laboral y la prescindencia estatal, a diferencia del primer período analizado, multiplicaron los focos de conflicto, en tanto los elencos gobernantes perdieron interlocutores con capacidad de centralizar y unificar la tramitación de los conflictos.

Si bien el sindicalismo se debilitó numéricamente y perdió buena parte de su peso político como actor social, acrecentó su poder en tres planos: como referente simbólico de la clase obrera, como actor capaz de articular movilizaciones más amplias de la población y como referente de la realidad política y social del país (Supervielle; Quiñones, 2003). Los cambios productivos y políticos reseñados más arriba también influyeron en la organización del movimiento sindical, que tendió a desarrollar modelos de red social en sus formas de funcionamiento, más adecuadas para articular la dispersión y atomización social de la clase trabajadora y los sectores populares en general. También se modificaron los criterios de legitimidad para acceder y ejercer el poder al interior de las organizaciones sindicales. El fundamento esencialmente político del carisma sindical ha dado paso a un carisma que requiere, además de los políticos, fundamentos técnicos y capacidades de presencia en los medios y de articulación con actores externos al movimiento sindical (Supervielle; Quiñones, 2003).

Cambios productivos y actores sociales

Una de las primeras medidas que tomó el gobierno de izquierda que asumió en el año 2005 fue convocar a Consejos de Salarios y reinstaurar el proceso de negociación colectiva que se había desmantelado quince años

atrás. Esta medida, largamente requerida por el movimiento sindical, se enfrentó a desafíos muy diferentes a los que se dieron en anteriores períodos de restauración de modalidades de negociación colectiva. Estos desafíos se refieren a que la desestructuración, la informalidad y la precarización de las relaciones laborales, producto de los cambios productivos experimentados en las últimas décadas, transformaron profundamente a los actores laborales que participaron históricamente en los diagramas de negociación colectiva ensayados en nuestro país a lo largo de su historia. Esto lleva a preguntarse si los formatos de negociación colectiva implementados a partir del 2005, que recuperan los modelos históricos de negociación colectiva, son los más adecuados para el nuevo contexto laboral.

El crecimiento de la heterogeneidad de la clase trabajadora debilitó las estructuras centrales de las organizaciones sindicales, lo que obligó al sindicalismo a adoptar actitudes defensivas y a ser cuestionadas como representantes de los trabajadores en tanto sujeto político. La pérdida de centralidad y de capacidad de mediación despolitizó la función sindical y puso de relieve las adscripciones corporativas como elementos de relativo peso en el accionar sindical, en sus formas organizativas y en sus procesos de toma de decisiones (Pucci, 2003). La capacidad de acción del sindicalismo, en especial en los países del capitalismo periférico, está vinculada a su carácter de “minoría ponderada” (Schmitter; Lehmbbruch, 1979). Su poder político no está directamente relacionado con su poder numérico, sino con la ocupación de posiciones estratégicas claves que sobredimensionan su peso como actor. La bilateralización de la negociación colectiva implementada a partir de 1990 le quitó centralidad al accionar sindical, limitando su posición estratégica y, por lo tanto, su poder político.

Por otra parte, el empresariado también fue aumentando su clásica heterogeneidad de intereses (Filgueira, 1988). Las diferencias de inserción en los mercados y los diferentes niveles de modernización y de eficiencia productiva inter e intra-rama, contribuyeron a este proceso. Como la literatura especializada ha mostrado reiteradamente, las gremiales empresariales tienen una lógica de acción diferente a la de los movimientos obreros. La participación gremial no es una condición necesaria para defender sus intereses, porque su posición en la sociedad y en la producción le otorga un poder estructural que lo vuelve autónomo de la acción colectiva (Offe, 1985).

Por otra parte, la acción colectiva de los empresarios entra en permanente tensión con sus intereses privados, en la medida en que los gremios se conforman con empresas que compiten entre sí en el mercado. Aunque estos efectos son más atenuados para el caso uruguayo, dada la configuración de su estructura industrial, con alto predominio de pequeñas empresas, la participación de las empresas en la toma de decisiones y en la dirección de

las organizaciones gremiales, en los pocos casos estudiados (Bruera; Riella, 1989), es relativamente baja y con tendencias a la conformación de “oligarquías internas” (Pizzorno, 1976).

Otra diferencia en la lógica de acción colectiva de los empresarios con respecto al movimiento sindical, es la proliferación de múltiples organizaciones gremiales, producto de la diversidad de intereses representados. Esta fuerte diferenciación permite a los empresarios multiplicar los canales de expresión de demandas, pero al mismo tiempo, dificulta la elaboración de proyectos colectivos. Históricamente, los empresarios han desarrollado estrategias corporativas, que van desde una acción tipo “grupo de presión”, desde fuera de los ámbitos estatales y de decisión, hasta su inclusión en formas de “corporativismo organizado”, desde 1933 en adelante (Caetano, 1992). De todas maneras, estos mecanismos de articulación entre lo público y lo privado no consolidaron redes estables con capacidad de establecer políticas de largo plazo (Zurbriggen, 2003). Las políticas de desregulación y de bilateralización de la negociación dismantelaron las formas corporativas de participación, acentuaron las tendencias históricas hacia el desarrollo de acciones del tipo “grupo de presión,” en tanto la negociación tendió a “privatizarse”, es decir, a reducirse al ámbito privado de cada empresa, sin necesidad de establecer espacios colectivos de acción.

La convocatoria de la negociación colectiva por rama de actividad a partir del año 2005 obligó al empresariado a incorporarse nuevamente a espacios en los cuales su capacidad de acción colectiva es relativamente limitada. Esto implica que este actor genere, en muchos casos, estrategias puramente defensivas, que se expresaron, entre otras, en la oposición a las nuevas figuras jurídicas que se implementan por el gobierno electo.

Otro de los desafíos que se plantean en este nuevo escenario se vincula a la articulación de la negociación por rama, que se reinstala en este período, con la negociación por empresa, que se extendió ampliamente a partir de los años '90 (Rodríguez; Cozzano; Mazzuchi, 2001). Esta articulación no es menor, ya que buena parte de los cambios productivos de envergadura tienen su espacio de negociación privilegiada en la empresa. Por otra parte, los cambios productivos tienen tendencia a acentuar la heterogeneidad interna de los trabajadores, lo que se refleja también en su lógica de negociación. Esta estructura puede incentivar, potencialmente, el desarrollo de estrategias corporativas sectoriales en la negociación colectiva. La recuperación de la negociación por rama establece una dinámica que contrarresta las tendencias descentralizadoras, al tiempo que se pierde riqueza en el contenido de los acuerdos, debido a que este nivel la discusión tiende generalmente a centrarse en el tema salarial.

Avances e inercias del formato de negociación

En función de los cambios reseñados, la interrogante que se plantea es si el proceso de negociación colectiva iniciado en el año 2005 reproduce los formatos tradicionales de negociación o introduce cambios que permitan adecuarlo a las nuevas realidades. Las modificaciones más importantes que se introducen en este período son la ampliación de la cobertura al sector rural y a las empleadas domésticas y el desarrollo de un marco normativo para dar un respaldo formal a los procesos de negociación.

La primera modificación salda una deuda histórica con sectores históricamente excluidos de la negociación colectiva, pero no modifica sustantivamente el formato de negociación. El desarrollo del marco normativo, en cambio, establece avances sustantivos con respecto a formatos anteriores, en la medida en que genera las condiciones para superar la escasa institucionalización que tuvieron históricamente los anteriores procesos de negociación colectiva. Si bien la negociación colectiva en nuestro país surge en el marco de la Ley de Consejos de Salarios del 1943, este conjunto normativo no regulaba numerosos aspectos de las relaciones laborales, que se regían por prácticas de hecho más que de derecho. Esta ausencia de regulación se corresponde, a su vez, con la defensa de la autonomía del movimiento sindical frente al Estado, bandera histórica del movimiento sindical desde sus orígenes anarquistas hasta nuestros días. La negociación colectiva que se retoma a partir de 1985 es aún más informal en términos jurídicos, en la medida en que retoma aspectos parciales de la Ley de Consejos de Salarios de 1943 con procedimientos de la Comisión de Precios e Ingresos (COPRIN) del año 1968, organismo que fijaba por decreto del Poder Ejecutivo precios e ingresos de los trabajadores.

El nuevo marco jurídico que se desarrolla a partir del año 2005 introduce un cambio fundamental en las relaciones laborales: la posibilidad de que la convocatoria a Consejos de Salarios se realice a pedido de trabajadores, de empresarios o, como lo establecían las normas anteriores, por voluntad del Poder Ejecutivo. Esta norma establece las condiciones para construir un sistema de relaciones laborales que funcione con autonomía del sistema político, de acuerdo al modelo de "neocorporativismo social" caracterizado por Schmitter (1974). Este modelo, cuyos ejemplos históricos más salientes son las experiencias de negociación colectiva de los países del norte de Europa, se sustenta en la autonomía y legalidad específica de los espacios de negociación de intereses, espacios que generan acuerdos estables, de largo plazo, que se convierten en políticas de Estado, con capacidad para trascender los cambios de poder político. Estos modelos neocorporativos se sustentan, a su vez, en la estrecha relación entre sindicatos y partidos políticos de izquierda, y se comenzaron a implementar cuando los partidos de izquierda lograron mayorías electorales y llegaron al gobierno después de estar años en la oposición.

Las posibilidades de que el sistema de relaciones laborales del Uruguay transite por recorridos similares es una pregunta que surge del análisis de los cambios normativos introducidos en este período. Esta posibilidad nos introduce en otra dimensión de análisis que discutiremos en este trabajo. La construcción de modelos de relaciones laborales autónomos y estables requieren de respaldos jurídicos que los protejan y estimulen, pero estos por sí solos no son suficientes. Como señala Dunlop (1958), un sistema de relaciones laborales se construye como tal en la medida en que los actores compartan normas y valores que sustenten el funcionamiento del sistema.

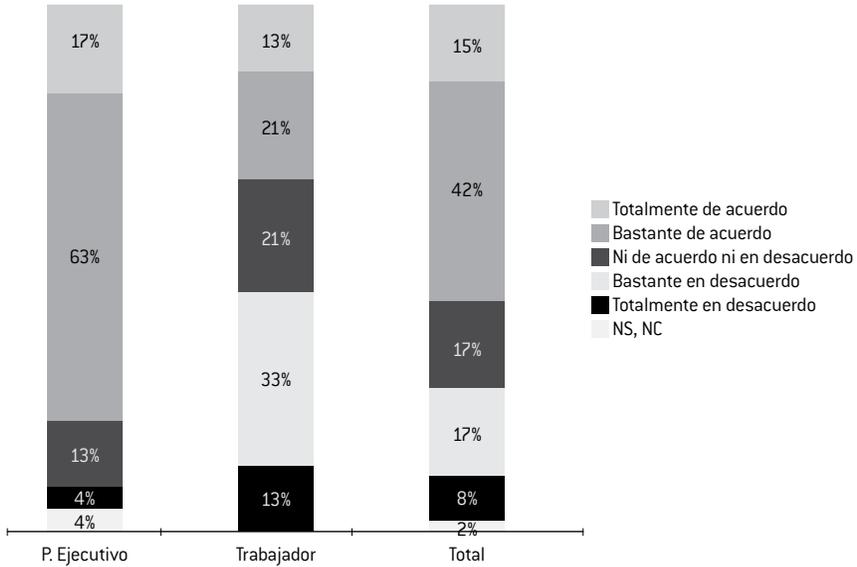
Una dimensión relevante para la construcción de un sistema de relaciones laborales autónomo y estable lo constituye la legitimidad que los actores otorgan al proceso de negociación colectiva y, a su vez, los niveles de legitimidad que cada actor otorga a los demás. Esta legitimidad es fundamental, en la medida en que establece los fundamentos para el desarrollo del diálogo entre interlocutores confiables, el respeto de los acuerdos logrados y las posibilidades de establecer políticas de largo plazo.

Los datos del censo indican que este proceso de negociación aumentó los niveles de legitimidad en dos dimensiones. La primera se refiere a la legitimidad global del proceso, que todos los actores coinciden en señalar y que tiene como fundamento el fuerte respaldo legal que tuvo el mismo. Esta mayor legitimidad contribuye también a la construcción de reglas de juego compartidas, como discutimos más arriba.

La segunda dimensión se refiere a la legitimidad recíproca que se otorgan las partes que participan del proceso. Los datos del censo indican también que los niveles de legitimidad son relativamente altos, en la medida en que tanto las organizaciones sindicales como empresariales se consideran, recíprocamente, como representativas. En este sentido, las organizaciones sindicales son consideradas más representativas ante los empresarios que las organizaciones empresariales ante los trabajadores, en un contexto global de valoración positiva de ambas partes.

Resulta interesante comparar estos datos con la opinión relevada de los empresarios, que señalan que el fortalecimiento de las organizaciones profesionales fue uno de los aspectos positivos de este proceso de negociación. Este fortalecimiento se debe a la necesidad de elegir representantes empresariales para que participen en los diversos espacios de negociación, lo que obliga a que las organizaciones profesionales establezcan mecanismos formales de elección de autoridades y de representantes. Esta necesidad redundó en un fortalecimiento de las formas de organización internas, de los mecanismos de elección y de los criterios de representatividad institucional, cuya consecuencia es un crecimiento en términos de legitimidad frente a sus pares en la negociación.

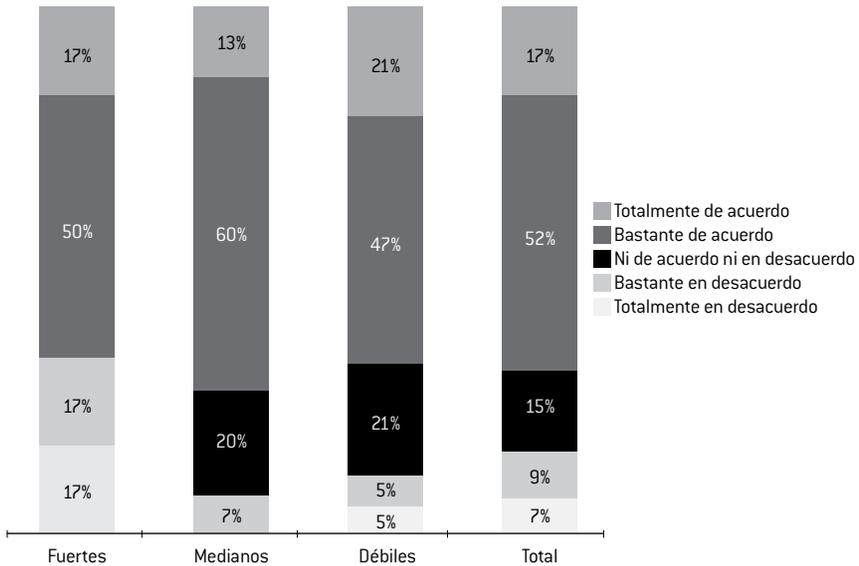
Gráfico 1. Representatividad de los empresarios



Fuente: elaboración propia.

Base: total de representantes del Poder Ejecutivo y de los Trabajadores (48)

Gráfico 2. Representatividad de los trabajadores según poder sindical



Fuente: elaboración propia.

Base: total de representantes del Poder Ejecutivo y de los Empresarios (46)

El análisis de los datos del censo indica, de todas maneras, que los actores, si bien han aumentado sus niveles de legitimidad, tienen mucho recorrido por realizar para alcanzar plena confiabilidad en el terreno de las relaciones laborales. Las organizaciones empresariales, como vimos más arriba, han tenido dificultades históricas para construir altos niveles de legitimidad, debido a diferentes factores, como su incapacidad para construir proyectos hegemónicos y la baja participación de los socios en las gremiales empresariales. Debido a la asimetría de poder estructural, la acción colectiva tiene menos importancia para los empresarios que para los trabajadores, como mecanismo de defensa de sus intereses corporativos. Esto redundaría en bajos niveles de participación activa en las gremiales y escasa competencia electoral interna. Al mismo tiempo, a diferencia de los sindicatos, los empresarios actúan como grupo inclusivo, en el sentido de Olson (1992) en la defensa de sus intereses salariales, pero como grupo exclusivo en sus relaciones en el mercado. Esto quiere decir que requieren apoyos de las empresas miembros en la negociación colectiva, pero al mismo tiempo estas empresas están compitiendo en el mercado entre sí. Estas tensiones dificultan la construcción de altos niveles de legitimidad frente a terceros. A estos problemas inherentes a cualquier organización empresarial, hay que agregar las dificultades de los empresarios uruguayos para construir altos niveles de legitimidad a nivel social. La fuerte dependencia de los empresarios de la protección del Estado y las estrategias de maximización de rentas construidas sobre vínculos privilegiados con el Estado, más que con altos niveles de eficiencia productiva, afectaron históricamente la imagen de los empresarios frente a la sociedad. Si bien los recientes cambios productivos han modificado estos parámetros, la construcción de altos niveles de legitimidad social sigue siendo una materia pendiente para el sector empresarial.

Las organizaciones sindicales también adolecen de problemas de legitimidad, pero su explicación transita por dimensiones diferentes. Los problemas de legitimidad del movimiento sindical los podemos analizar en función de dos grandes dimensiones: el impacto que los cambios productivos han tenido en la configuración de la clase trabajadora y la nueva articulación entre el movimiento sindical y los actores políticos. La primera dimensión se expresa en la creciente heterogeneidad de los trabajadores, en términos de calificaciones, relación salarial e inserción en el proceso productivo. La precarización creciente de las relaciones contractuales de trabajo, la polarización de las calificaciones en función de los diferentes desarrollos tecnológicos, la tercerización de los procesos de trabajo y el desarrollo de formas de organización de trabajo más flexibles, generan diferencias crecientes en la composición de la fuerza de trabajo de nuestro país. Estas diferencias generan intereses crecientemente heterogéneos, que dificultan el desarrollo de acciones colectivas a nivel sindical. La segunda dimensión apunta a la creciente des-

politización de la acción sindical, en la cual los clivajes corporativos adquieren un peso creciente. La clásica estructura dualista del movimiento sindical, señalada por Errandonea y Costábile (1969), en la cual los intereses de clase y los intereses ciudadanos aparecían divididos, fue sustituida a partir de los años 70 por una conciencia política más homogénea. Mientras que antes de los años 70 del siglo XX los trabajadores apoyaban a los dirigentes de izquierda en las elecciones sindicales para que defendieran sus intereses y votaban a los partidos tradicionales en las elecciones nacionales, a partir de esa fecha la relación entre pertenecer a un sindicato y votar a partidos de izquierda se fue haciendo más fuerte. Esta relación se mantuvo luego de la dictadura hasta los años 90, fecha a partir de la cual los vínculos entre partidos políticos de izquierda y movimientos sindicales, si bien no desaparecieron, tendieron a debilitarse. La crisis del socialismo real de los años 90 y los cambios generacionales del movimiento sindical explican en parte este fenómeno. A partir del año 2005, si bien la izquierda llega al gobierno, muchos sindicatos recién formados y reconstituidos luego del fuerte debilitamiento del movimiento sindical producido entre 1990 y 2005, se conforman con liderazgos menos articulados con organizaciones políticas.

Las dos dimensiones analizadas se refuerzan recíprocamente, en la medida en que la creciente heterogeneidad de la clase trabajadora no es contrarrestada por estructuras políticas sólidas que permitan cementar la acción colectiva más allá de las fragmentaciones corporativas. Como señala Pizzorno (1976), la condición de la participación política en una organización es que ésta tenga la capacidad de crear “áreas de igualdad”, es decir, el sentimiento de pertenencia a un sistema en función de elementos comunes que unen a los que participan. Cuanto menor peso tienen las organizaciones políticas que operan en el movimiento sindical, más difícil resulta crear áreas de igualdad en una clase trabajadora objetivamente más heterogénea. La consecuencia de esta incapacidad para construir áreas de igualdad es la disminución de la participación política y la pérdida de legitimidad de las organizaciones sindicales.

La experiencia de negociación colectiva iniciada en el año 2005 generó condiciones para el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y de las organizaciones empresariales, debido a la necesidad de elegir representantes para participar en las rondas salariales. Más allá del impulso que generó esta convocatoria, los problemas de legitimidad subsisten, en la medida en que suponen superar problemas más complejos y profundos que la mera convocatoria salarial. La construcción de un espacio de relaciones laborales con relativa autonomía del sistema político, a su vez, tendrá impactos importantes en la lógica de acción colectiva de empresarios y sindicatos. Un sistema de relaciones con un andamiaje institucional y una lógica de funcionamiento que se autonomice del sistema político, puede tener como resultado no deseado

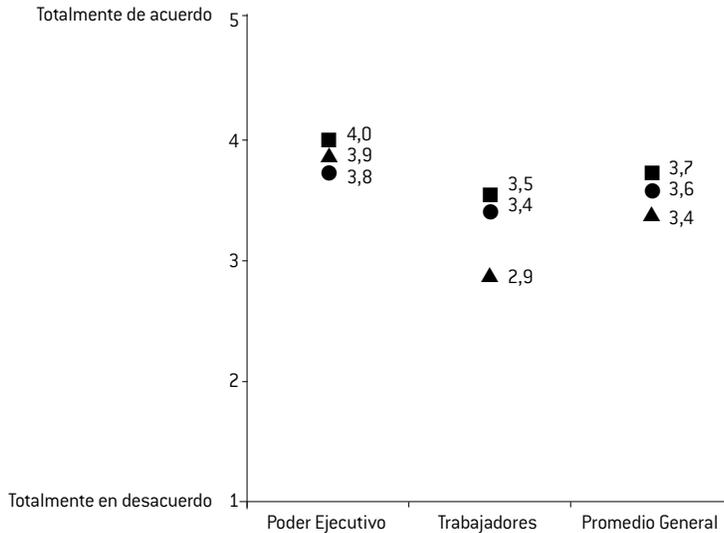
el desarrollo de estrategias corporativas en el movimiento sindical, que fragmenten sus intereses y limen las bases de construcción de la acción colectiva.

Como mencionamos más arriba, las normas jurídicas establecen los andamiajes básicos del sistema de relaciones laborales y de negociación colectiva, pero para que este sistema se concrete, también se deben compartir normas de comportamiento y de relacionamiento entre actores, que no sólo se plasman en forma jurídica. Las normas de comportamiento compartidas permiten construir un conjunto de “reglas de juego” aceptadas por los actores más allá de coerciones o de sanciones establecidas a nivel jurídico. Reynaud (1988) señala que la función más importante de la actividad de regulación viene del hecho de que es el fundamento de la acción colectiva. Este autor admite, como Olson (1992), la necesidad de ligar la acción colectiva a algún mecanismo de coerción. Las reglas forman parte de esta coerción, pero tienen al mismo tiempo un efecto particular: las reglas son creadas en un proyecto que define los intereses colectivos que hay que defender. Los intereses colectivos son claros para los actores una vez que la acción colectiva existe. En este sentido, para Reynaud, los intereses no son condiciones a priori de la acción; las reglas de la acción colectiva son una construcción social y no el resultado deducible de un análisis a priori de los intereses de los actores. La construcción de reglas de juego en el proceso de negociación colectiva no es el mero producto de la norma jurídica: estas reglas se van construyendo en el propio proceso, avanzando en las definiciones de los intereses ligados a la acción colectiva. Empresarios y trabajadores definen y redefinen sus intereses en el proceso de construcción de reglas de juego que se abre con la convocatoria a Consejos de Salarios. El respeto a las reglas de juego formales e informales de la negociación constituye un dispositivo sobre el cual se pueden construir relaciones de confianza. Esta confianza se entiende como la certidumbre que tiene un actor acerca del comportamiento del otro, aunque no existan mecanismos de vigilancia o de control sobre las conductas.

En el censo se utilizaron dos indicadores de confianza: el respeto a los convenios y el respeto a los procedimientos formales de negociación. Estos indicadores se analizaron de manera cruzada, de manera de relevar la opinión que los trabajadores tienen de los empresarios en relación a estas dimensiones, y viceversa.

Los datos muestran que los niveles de confianza en relación a este dispositivo son relativamente altos, lo que indica avances importantes en la conformación de un conjunto de reglas de juego compartidas por los actores. La experiencia de negociación colectiva más próxima en el tiempo, es decir, la que se desarrolló en el período 1985-1989, mostró grandes dificultades para establecer reglas de juego aceptadas y respetadas por los actores. El cuestionamiento constante a los procedimientos establecidos, tanto por parte de los

Gráfico 3. Resumen (promedio) opinión sobre actitud de los empresarios en el proceso de negociación



- ▲ Los delegados de los empresarios representan la opinión del conjunto de empresarios
- Los empresarios respetan los convenios colectivos que se firman
- Los empresarios respetan los procedimientos formales de negociación

Fuente: elaboración propia.

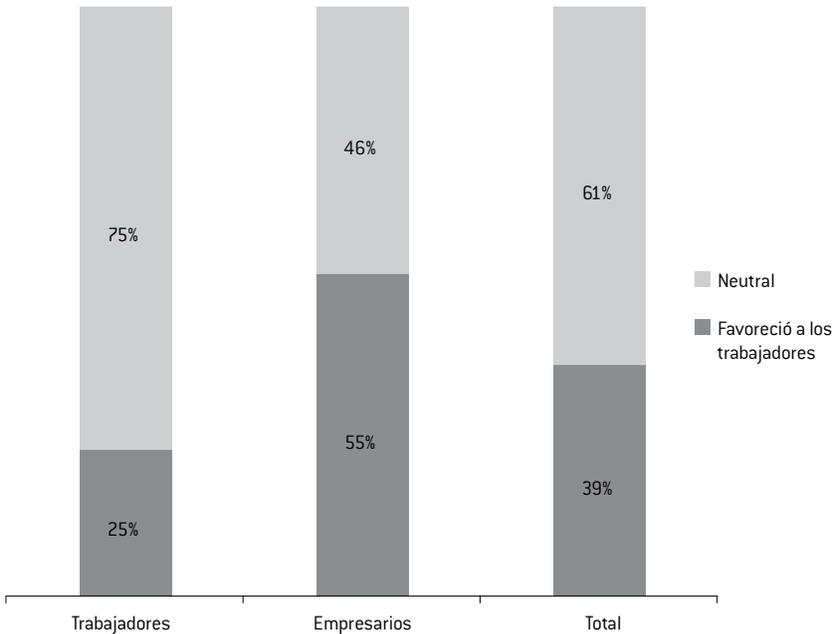
Base: total de representantes del Poder Ejecutivo y de los Trabajadores (48)

empresarios como de los trabajadores, las críticas a la actitud “dirigista” del Estado por parte de los trabajadores, la permanente amenaza de retiro de la negociación por parte de los empresarios, la firma de convenios que no respetaban las pautas establecidas por el Poder Ejecutivo fueron, entre otros, jalones que pautaron ese proceso de negociación y que indican las dificultades para construir reglas de juego compartidas.

Estas dificultades fueron menores en el proceso iniciado en el año 2005. La mayor formalidad jurídica que respaldó este proceso, a diferencia del anterior, permitió construir un conjunto de normas informales que sustentaron la nueva institucionalidad jurídica. Los actores, a su vez, se mostraron más dispuestos a aceptar los procedimientos establecidos y a respetar los acuerdos alcanzados.

La percepción del rol del Estado en la negociación también fue evaluada mayoritariamente como más positiva que en el período anterior, en la medida en que jugó un papel más neutral en los procesos de negociación. Sin embargo, en este plano, ciertos niveles de desconfianza se mantienen, aunque

Gráfico 4. Actitud del Poder Ejecutivo



Fuente: elaboración propia.

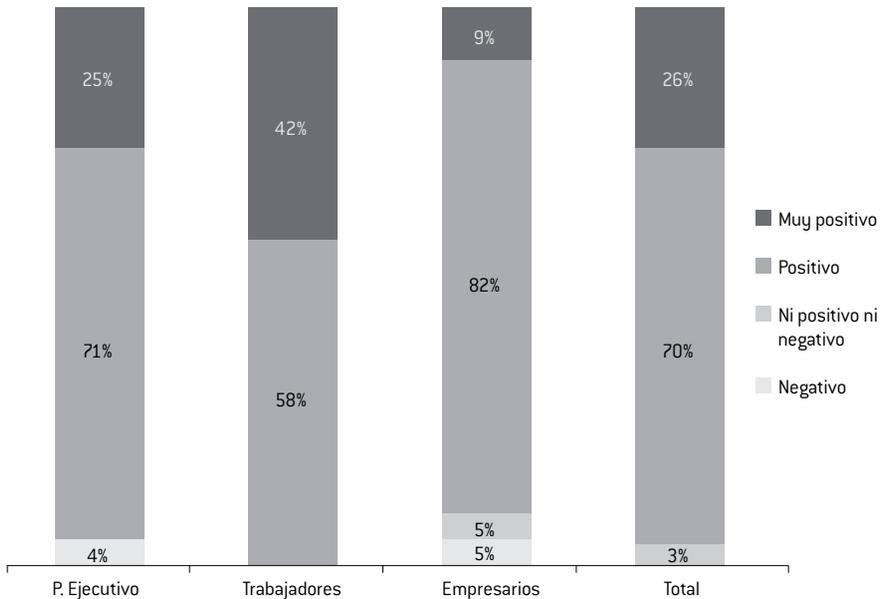
Base: total de representantes de los Empresarios y de los Trabajadores (46)

muestran signos opuestos. En el período 1985-1989 los mayores niveles de desconfianza con respecto a la actitud neutral del Estado en la negociación las encontramos entre los trabajadores, en el marco de un gobierno de un partido tradicional. En el período 2005-2009 los mayores niveles de desconfianza los encontramos entre los empresarios, en el marco de un gobierno de izquierda. Estos datos son indicadores claros de las dificultades para construir un sistema de relaciones laborales autónomo, que se independice de la dinámica de los partidos políticos y de la rotación de gobierno.

Los resultados del censo indican que los actores han avanzado en el desarrollo de una “cultura de negociación”, en la medida en que los balances que realizan del proceso son positivos y de que se señalan mutuamente las actitudes positivas hacia el diálogo de empresarios y trabajadores. Los actores también destacan, explícitamente, que el proceso de negociación implementado a partir del año 2005 ha permitido ampliar y profundizar esta cultura de negociación. Esto no impide que también señalen debilidades en el proceso, como la falta de información y de experiencia en la actividad de negociación. La ausencia de espacios de negociación colectiva durante quince años, la renovación de los elencos dirigentes y de los técnicos del Ministerio de Trabajo

especializados en temas de negociación colectiva, producen la sensación, en los actores participantes de la negociación, de que estos procesos siempre están comenzando de cero. El desarrollo de aprendizajes organizacionales sólo se puede lograr en el marco de estructuras que mantienen estabilidad y continuidad en el tiempo, que sedimenten experiencias y reflexión en torno a las mismas. El desarrollo de una cultura de negociación estará ligado, en el futuro, a la permanencia y estabilidad de estos espacios a lo largo del tiempo.

Gráfico 5. Balance del proceso de negociación



Fuente: elaboración propia.

Base: total de representantes censados(70)

La normativa jurídica sancionada a partir del año 2005 tuvo un efecto importante en la disminución de los desequilibrios de poder entre los actores laborales que participaron en la negociación colectiva. Las diferentes leyes de protección de los derechos sindicales otorgaron a los representantes de los trabajadores garantías formales para el desarrollo de sus funciones, lo que les permite tener una relación más equilibrada con la contraparte laboral. Los empresarios criticaron este desbalance normativo, que tendió a otorgar garantías a los trabajadores sin avanzar en disposiciones que dieran garantías a los empresarios, como por ejemplo la reglamentación del derecho de huelga. Más allá de esta discusión, el resultado parece inclinarse hacia un mayor equilibrio en el relacionamiento de las partes, equilibrio que quizá no se hubiera establecido si la normativa hubiera ofrecido garantías iguales a actores

desiguales en términos de poder estructural. La normativa jurídica jugó un rol compensador de las diferencias de poder que se inscriben en la estructura social, aspecto que constituye un avance sustantivo en relación a las experiencias de negociación colectiva del pasado. Los actores laborales destacan como aspectos positivos de este proceso las garantías legales otorgadas a los trabajadores, coincidiendo en señalar que las condiciones de diálogo de este período han sido más igualitarias que en otros momentos históricos.

Las diferencias de poder no sólo se establecen entre trabajadores y empresarios sino que también se producen al interior del movimiento sindical, donde encontramos sindicatos con gran capacidad de movilización y de negociación, coexistiendo con sindicatos más débiles en términos potenciales. Esta diferenciación resulta pertinente cuando relevamos la opinión de los actores laborales, que destacan que el formato de negociación implementado a partir del año 2005 no funciona adecuadamente si los sindicatos no son fuertes. Esta visión reafirma las dificultades para institucionalizar un sistema de relaciones laborales, en la medida en que las verdaderas garantías que tienen los actores de que se respeten las reglas de juego continúan residiendo en su fuerza de hecho y no en las normas del sistema. Si bien, como vimos más arriba, esta experiencia de negociación colectiva avanzó en el desarrollo de una cultura de negociación y una mayor igualdad entre las partes laborales, los mismos no terminan de conformar un sistema que funcione sobre valores y normas consensuados. Las relaciones de hecho continúan siendo, pese a los avances logrados, las que regulan los aspectos más significativos de la negociación salarial implementada desde el año 2005.

La articulación entre la negociación por rama de actividad y la negociación por empresa fue otro de los desafíos que enfrentó este proceso de negociación colectiva. Esta articulación permite incorporar temáticas vinculadas a la reestructuración productiva en la negociación colectiva, a través de los convenios por empresa, que son la sede más adecuada para discutir estas dimensiones. La negociación por rama, tripartita y centralizada, ha sido el modelo histórico de negociación colectiva implementada en Uruguay y en la mayor parte de los países de América Latina. Como señala Sisson (1987), la negociación por rama se puede interpretar como un componente de debilidad de los movimientos sindicales, sobre todo en sus etapas constitutivas, los cuales debieron apelar a la intervención estatal para establecer un sistema de negociación salarial. La negociación por empresa, en cambio, significa que el sindicalismo ha tenido capacidad para negociar con los empresarios sin tutelas estatales. Esta perspectiva, que puede ser útil para entender las etapas matriciales de los sistemas de relaciones laborales de nuestro país, no resulta adecuada para comprender la realidad contemporánea. El desarrollo de la negociación por empresa, iniciada a partir de 1990, acotó fuertemente el poder del movimiento sindical, al perder su inserción privilegiada en los espacios

centralizados de negociación colectiva, desde los cuales tenía un poder que lo constituía en una minoría ponderada, en el sentido de Schmitter (1974). El poder del movimiento sindical, debido a su inserción en la decisión de variables centrales de la economía de un país, era muy superior al peso numérico real de las organizaciones sindicales en el conjunto de los trabajadores del país.

La negociación salarial iniciada en el año 2005 reinstala al sindicato de rama en la posición que había perdido durante quince años, pero también mantiene una importante actividad de negociación a nivel de empresa. El formato de negociación, a su vez, tendió a crear dos espacios especializados: la negociación de salarios se realiza a nivel de rama y la negociación de temas no salariales se introduce en la negociación por empresa. Sin embargo, esta especialización es relativa, debido a que también se dio una importante negociación salarial a nivel de empresa y a que la introducción de nuevos temas se ha enfrentado a resistencias importantes por parte los empresarios. De todas maneras, el desarrollo de estas dos modalidades es un componente nuevo en el desarrollo de la negociación salarial, motivado especialmente por el impacto del proceso iniciado en 1990 y por la necesidad de adecuar la negociación a las transformaciones productivas. La convocatoria a Consejos de Salarios fortaleció el protagonismo del sindicato de rama, pero al mismo tiempo, mantener los dos tipos de negociación es un factor de dispersión de fuerzas para el movimiento sindical. La negociación por empresa ha dificultado también las discusiones en las rondas salariales por rama de actividad, en la medida en que los convenios que se firman en esa instancia son propuestos como modelos en la instancia de rama. Como la negociación por empresa se realiza generalmente en las empresas de mayor desarrollo de una rama, la imposición de ese modelo al resto de las empresas genera resistencias importantes a nivel de los empresarios.

En la negociación colectiva iniciada a partir del año 2005 se incorporan nuevos temas en la negociación a nivel de rama de actividad, como el de la discriminación de género y la seguridad y salud laboral. Estos nuevos temas tienen sus orígenes en el marco normativo implementado a partir del año 2005, que legisló sobre los mismos, promoviendo la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas. De todas maneras, los trabajadores criticaron la falta de iniciativa de los delegados del Poder Ejecutivo para promover la discusión, en las rondas salariales, de temas vinculados a la mejora de las condiciones de trabajo. La negociación a nivel de rama fue casi exclusivamente salarial, y la incorporación de nuevos temas a nivel de los convenios por empresa chocó con fuertes resistencias empresariales. En este sentido, la negociación de los salarios por rama de actividad, como plantea Sisson (1987), tiene dos ventajas para los empresarios. Por un lado, iguala un componente de los costos empresariales en la competencia en el mercado: los salarios. Por

otra parte, al centrarse en los salarios, deja sin regular múltiples dimensiones del acontecer cotidiano en las empresas que afectan a los trabajadores. La negociación por empresa, en cambio, limita más el poder empresarial, porque obliga a los mismos a negociar áreas que anteriormente estaban sujetas al control empresarial. Esta situación explica la aceptación, por parte de los empresarios, de la negociación de salarios por rama de actividad, y la resistencia a incorporar nuevos temas en la negociación por empresa.

La elaboración de pautas salariales por parte del Poder Ejecutivo, que no tienen carácter obligatorio pero que orientan la discusión salarial, es otra dimensión novedosa de este proceso de negociación salarial en relación a experiencias anteriores. El carácter orientador de las pautas salariales permite cortar la subordinación de la negociación salarial a las políticas económicas vigentes, aunque establece criterios que articulan las mismas a la negociación. Este modelo supera la crítica realizada por los trabajadores en la negociación colectiva desarrollada en el período 1985-1989 en relación al excesivo intervencionismo estatal en la negociación salarial.

Conclusiones

El formato de negociación colectiva implementado a partir del año 2005 supera muchas de las limitaciones históricas de los formatos anteriores, constituyendo un claro avance respecto a experiencias anteriores de negociación colectiva. Sin embargo, la construcción de un sistema de relaciones laborales estable y autónomo del sistema político todavía debe resolver desafíos importantes. La promulgación de nuevas leyes sobre negociación colectiva genera las condiciones para desarrollar un sistema de relaciones laborales más sólido y permanente, pero debe acompañarse de cambios en las interacciones concretas que los actores laborales establecen en el marco de las mismas. El desarrollo de relaciones de confianza entre las partes, de reglas de juego claras y de culturas de negociación compartidas, si bien ha experimentado ciertos avances en relación a experiencias anteriores, tiene aún un largo camino por recorrer. Las relaciones laborales siguen marcadas por altas dosis de desconfianza entre las partes y por dificultades para establecer reglas de juego que cuenten con amplios niveles de consenso.

La adecuación de la negociación colectiva a las transformaciones productivas también plantea importantes desafíos a resolver, como la introducción de temas no salariales a través de los convenios por empresa y la articulación más clara entre negociación por rama y negociación por empresa. La negociación colectiva mantiene aún una impronta fuertemente salarial, debido al escaso desarrollo de convenios por empresa y a que, en los mismos, la temática salarial sigue teniendo una preeminencia innegable. Estas dificultades se arrastran desde los años 90, donde, si bien la negociación por

empresa fue predominante, la incorporación de temáticas vinculadas a la reestructuración productiva fue escasa.

De todas maneras, estas dimensiones han experimentado mejoras en el formato de negociación colectiva implementado a partir del año 2005, que ha tenido la capacidad de superar propuestas anteriores y que se proyecta de manera positiva para el desarrollo de las relaciones laborales en el futuro.

Bibliografía

- BRUERA, S. y RIELLA, A. (1989). *Composición de las Directivas de las Cámaras Empresariales*. CIESU, Documento de Trabajo No. 162. Montevideo.
- Caetano, G. (1992). *Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1900-1991)*. En: "Organizaciones empresariales y políticas públicas". FESUR, CIESU, ICP, Ediciones Trilce. Montevideo.
- COZZANO, B.; MAZZUCHI, G.; RODRÍGUEZ, J. M. (1997). *Conflictividad laboral 1er. semestre 1996 y perspectivas*. Programa de Modernización de las Relaciones Laborales. UCUDAL, Montevideo.
- ERRANDONEA, A; COSTÁBILE, D. (1969). *Sindicato y sociedad en Uruguay*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo.
- DUNLOP, J.T. (1958). *Sistema de Relaciones Industriales*. Pirámide, Barcelona.
- FILGUEIRA, C. (1988). *Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay*. En: "Política económica y actores sociales." PREALC. Santiago de Chile.
- GUERRA, P. (1997). *La conflictividad laboral en Uruguay. Cinco años de seguimiento y evaluación*. CEALS. Montevideo.
- LANZARO, J. (1991). *El sindicalismo en la fase poskeynesiana*. Cuadernos del CLAEH No. 58-59. 2da. Serie, Año 16, Montevideo.
- OLSON, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva*. Editorial Limura. México.
- OFFE, C. (1985). *Disorganized Capitalism, Contemporary Transformations of Work and Politics*. The Mrr. Press, Cambridge, Massachusetts.
- PIZZORNO, A. (1976). *Introducción al estudio de la participación política*. En Pizzorno, Kaplan y Castells. Participación y cambio social en la problemática contemporánea. Ed. S.I.A.P. Buenos Aires.
- PUCCI, F. (2003). *Sociedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo*. El Uruguay desde la Sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación. Departamento de Sociología, F.C.S., Universidad de la República. pp. 255- 275. Montevideo.
- PUCCI, F. (1992). *Sindicatos y negociación colectiva (1985-1989)*. Ediciones CIESU. Montevideo.
- REYNAUD, J. D. (1988). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. A. Colin. Paris.
- RODRÍGUEZ, J. M.; COZZANO, B. MAZZUCHI, G. (2010). *Relaciones Laborales y Modelo de Desarrollo*. Grupo Magro Editores, UCUDAL. Montevideo.
- RODRÍGUEZ, J. M.; COZZANO, B.; MAZZUCHI, G. (2001). *La transformación de las relaciones laborales en Uruguay 1985-2001*. UCUDAL. Montevideo.

- SCHMITTER, PH.; LEHMBRUCH, G. (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Sage, London.
- SCHMITTER, PH. (1974). *Still the Century of Corporatism*. The Review of Politics, XXXVI. Cambridge University Press.
- SISSON, K. (1987). *Los empresarios y la negociación colectiva*. Colección Economía del Trabajo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- SUPERVIELLE, M.; QUIÑONES, M. (2003). *Las nuevas funciones del sindicalismo en el cambio de milenio*. El Uruguay desde la sociología. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales. Udelar. Montevideo.
- ZURBRIGGEN, C. (2003). *Estado, asociaciones empresariales y transformación económica en Uruguay*. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Udelar. Montevideo.