

Uruguay: 1992-2009; las políticas laborales y el sujeto sindical

Luis Alberto Senatore Camerota

Introducción

El sindicalismo uruguayo, que durante décadas desempeñó un importante papel en la organización de los trabajadores, que participó en la negociación de convenios colectivos de trabajo, que desarrolló canales de participación política, atravesó en la década final del siglo pasado su mayor crisis de representación.

Durante la transición democrática de los años '80, se esperaba que el movimiento sindical desempeñara un papel activo en el desarrollo nacional, contribuyendo a la construcción de acuerdos que garantizaran una mayor equidad social. En parte esto se cumplió, al recuperar el liderazgo nacional y poder negociador con el retorno de la democracia. Sin embargo, en los años posteriores, y notablemente a partir de los años 90, la realidad mostró un fuerte debilitamiento de su capacidad de defensa de los intereses de los trabajadores y de su rol en la negociación de los salarios y las condiciones de trabajo.

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

Recibido: 28/12/09 - Aprobado: 09/02/10

Docente e investigador; Instituto de Ciencia Política - Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de la República Constituyente 1502, 6º piso - Montevideo/C.P. 11200/Uruguay - Tel:(598.2) 410.64.11/Int. 617. Correo Electrónico: senatore@fcs.edu.uy

En primer lugar, en el presente trabajo se propone una periodización tentativa de las principales etapas de la negociación colectiva en el país. Analizaré con atención el período 1990-2004, en especial los cambios en el mercado laboral y la flexibilización de las relaciones laborales y sus consecuencias para el movimiento sindical. Lo señalado apunta a comprender, no solo las transformaciones en la sociedad y la economía, sino al mismo tiempo dar cuenta de las modificaciones en los cimientos tradicionales de los sindicatos.

En segundo lugar, lo que representa el eje central del presente trabajo, se analizarán los rasgos distintivos del período 2005-2007, que en perspectiva comparada, han supuesto un viraje radical en las relaciones laborales, a través de la reinstalación de las instituciones de la negociación colectiva, el tripartismo y el diálogo social. Todo lo cual ha impactado en las bases de sustentación política (tasa de sindicalización, capacidad de movilización e imagen de los sindicatos) que son de gran importancia para comprender los grandes desafíos que enfrenta el movimiento sindical en un nuevo contexto histórico.

1. La conformación de la negociación colectiva.

Principales momentos:

1.1 Fundacional (1942-1968).

Aprobación de la Ley 10.449 (12.11.1943) sobre régimen tripartito de fijación de salarios. 1944 -Comienzo de aplicación de la Ley 10.449. En este período: Fijación de categoría, sueldos y salarios mínimos por el régimen previsto en la ley, en forma tripartita y por períodos anuales.

1.2. Centralización autoritaria y posterior desaparición (1968-1984).

Creación por decreto de Coprin (1968) congelación de precios y de salarios, suspensión de la aplicación de la Ley 10.449. Vigilancia a través de Comisión Tripartita. Fijación de precios y salarios por el Poder Ejecutivo, vía decreto, con escasa participación de empresarios y trabajadores, sin los márgenes de autonomía reconocidos en la ley de 1943, lo que condujo a una fuerte centralización de la negociación laboral. Golpe de estado cívico-militar (1973). Prohibición de la actividad sindical. Suspensión de cualquier forma de negociación laboral. Consejo de Estado de la dictadura, autoriza la creación de las llamadas Comisiones Paritarias (1977) por empresa. Su función es atender todo lo vinculado a las relaciones laborales al interior de la empresa y tienen un carácter provisorio hasta que se proveyera una legislación de fondo. Decreto N° 14.791 de creación de la Dinacoprin. (1978) Se elimina la representación profesional en la Comisión de Precios e Ingresos. Otorgan las potestades de su fijación a los Ministerios de Economía y Trabajo.

Se fijan sueldos y salarios en forma global (Marzo de 1978, para todas las actividades el mismo incremento) una o dos veces al año. Salvo en el año 1979, los salarios pierden valor real frente al costo de vida. Consejo

de Estado de la dictadura aprobó la Ley de Asociaciones Profesionales (N° 15.137 / 1981), que sistematizó en un cuerpo legal la actividad de la Comisiones Paritarias, a la vez que estableció los criterios que debían regir la conformación de futuras organizaciones sindicales. El sistema normativo propuesto quiebra la negociación colectiva por rama de actividad (existente hasta 1973), elimina los organismos de dirección central y atomiza la negociación entre empresarios y trabajadores a nivel de cada empresa.

1.3. Restauración del tripartismo (1985-1989).

Triunfa el Partido Colorado en las elecciones (Noviembre 1984). Comienza a funcionar la Comisión Ad Hoc de Relaciones Laborales. El gobierno electo comienza a hacerse cargo de los problemas laborales. Recuperada la democracia, la lucha de los trabajadores organizados y el clima político que existía en el país, generó condiciones para un proceso generalizado de negociación colectiva en el sector privado. Se restablece la vigencia de la ley 10.449 (Marzo 1985), que establece la convocatoria de los Consejos de Salarios. El régimen previsto supone exclusiones ya que en el sector público, con los asalariados rurales y con las empleadas domésticas se continuó con la práctica del decreto. Se visualizan dos etapas en el proceso de la negociación laboral: a) hasta 1988 el objetivo central del gobierno se concentra en disciplinar y organizar las relaciones laborales en base a convenios largos y b) obtenido un cierto acuerdo sobre las reglas de juego, la estrategia del gobierno se orientó a adaptar los convenios a los lineamientos económicos globales, en especial el control de la inflación y los aumentos según productividad. El proceso de negociación en base a estas pautas, así como la creciente descentralización del mismo fue ampliando la diferenciación salarial entre los trabajadores. A la primera segmentación entre los trabajadores del sector público y los del sector privado, se fueron agregando diferencias entre trabajadores del sector privado en función de su diferente poder de negociación.

1.4. Desregulación y flexibilización laboral (1992-2004).

El nuevo contexto: democracia, transformación económica y crisis del sindicalismo uruguayo. En las últimas décadas, el Uruguay ha experimentado una “doble transición”, al igual que otros países de América Latina. La primera transición, se refiere a la salida del régimen autoritario instaurado en nuestro país en 1973 y se cierra con la restauración democrática en los años 80. La segunda, al pasaje de un modelo de desarrollo “hacia adentro” a un modelo de desarrollo caracterizado por la transnacionalización de la economía nacional.

La transición de un modelo de desarrollo a otro no solo causó transformaciones significativas en la estructura económica, impactando en el mercado laboral, sino que también implicó cambios en la matriz socio-política en que se sustentaba dicho modelo. En el modelo sustitutivo de importaciones, el gobierno y el sistema político actuaban como sistema de distribución de recursos. Así, en una economía cerrada, de fuerte

participación estatal, la legislación laboral fue el reflejo del modelo: un conjunto complejo de regulaciones que enmarcaban las decisiones patronales y protegían al asalariado y sus organizaciones. La legislación laboral, entre 1930 y 1970, tuvo un carácter tutelar, regulador y protector de las relaciones laborales.

Desde los '90, el sistema de relaciones laborales vigente, es resultado también de una estrategia de flexibilización empresarial que está articulada a nuevas formas de organización de la producción y nuevos modos de relacionarse con el mundo del trabajo. Las empresas descentralizan su producción, tercerizan sus tareas, subcontratan, se transnacionalizan. Estos procesos son considerados legítimos desde el derecho civil, comercial y tributario. Sin embargo, la legislación laboral no ha previsto la multiplicidad de situaciones que generan estos cambios y que dejan sin protección a los trabajadores.

Por lo tanto para comprender la magnitud de los cambios en el mercado laboral se hace necesario analizar las transformaciones de los años 90: apertura comercial y flexibilización laboral. En 1992 el gobierno anuncia la no convocatoria de los consejos de salarios y el retiro del estado de la negociación laboral (con la excepción de transporte, salud privada y construcción) sin dar a cambio instrumentos legales para que la misma se consolide (ni ley marco de negociación colectiva ni fuero sindical). Comienza un proceso de desregulación del mercado de trabajo, cuyo eje central es la no convocatoria a negociación colectiva. Uruguay vive desde 1992 una reforma laboral de línea desreguladora, con el objetivo de reducir los costos laborales y ajustar la competitividad por la vía de salarios y nivel y calidad de empleo.

1.5. Diálogo Social y Extensión del tripartismo (2005-2008).

A partir del cambio de gobierno en marzo de 2005, se produce una fuerte inflexión en relación al período 1992-2004 y comienza la implementación de una política laboral orientada por los principios del diálogo social y el tripartismo. Se pueden reconocer cuatro niveles en el proceso de diseño de la nueva institucionalidad reguladora del mundo del trabajo:

Nivel macro: Compromiso nacional para el empleo, los ingresos y las responsabilidades que debería articularse con el funcionamiento del Consejo Nacional de Economía. (¿Nivel de acuerdo social y eventual planificación indicativa?).

Nivel Superior: Consejo Superior Tripartito; Consejo Superior Rural y Consejo Bipartito para el sector público.

Nivel Medio: los grupos y subgrupos (Privados: 20 y 150); Rural (3); Públicos (3).

Nivel Base: Negociación a nivel de empresa. El Poder Ejecutivo ha enviado al Parlamento un proyecto de ley de negociación colectiva que se encuentra a estudio de la Cámara de Diputados.

2. Los antecedentes “remotos” del cambio en las relaciones laborales.

La instalación del gobierno encabezado por Tabaré Vázquez el 1º de marzo del año 2005, ha colocado a los sindicatos uruguayos de trabajadores ante una situación inédita. Por primera vez, el gobierno es ejercido por la fuerza política con la que el movimiento sindical mantiene un vínculo de histórica hermandad. A diferencia de lo sucedido en otros países de la región, los sindicatos uruguayos, no obstante la autonomía y la independencia de clase que han proclamado y defendido celosamente, nunca dejaron de mantener una relación privilegiada con los partidos de izquierda. Desde que en 1971 se fundó el Frente Amplio (FA), la gran mayoría de los dirigentes sindicales han sido militantes pertenecientes a alguna de sus fracciones. De hecho, el FA ha sido desde entonces el hermano político del sindicalismo nucleado en el PIT-CNT. Se puede señalar la existencia de tres dimensiones de esta hermandad: coincidencia programática, interconexión directriz y coincidencia táctica. A partir de lo señalado, ¿qué cambios podían esperarse en las políticas públicas relativas al mercado laboral y la relación entre el estado y los sindicatos? ¿Cuáles han sido las orientaciones gobierno “progresista” en relación a estos asuntos? Para responder a estas preguntas, es pertinente un repaso de la situación del sindicalismo a lo largo de la década de los noventa y la forma en que los sindicatos se prepararon para posicionarse en el nuevo contexto político en el marco de la transición que se procesó en los meses previos al cambio de gobierno, así como las novedades producidas en el ámbito de las políticas laborales.

2.1 Las reformas de los años '90: desregulación vs. regulación / mercantilización vs desmercantilización de la fuerza de trabajo.

Aún cuando se ha señalado la peculiar modalidad heterodoxa y gradualista del reformismo liberal en Uruguay -por contraposición a la profundidad y ritmo que habría caracterizado a los procesos de reforma, entre otros, en Argentina y Brasil- el hecho es que la economía uruguaya experimentó un verdadero ajuste estructural que constituyó una segunda fase del operado en los setenta, en los tiempos de la dictadura cívico-militar. En el año 2000, la economía estaba más abierta y más desregulada que en 1990. A su vez la política de estabilización de precios con ancla cambiaria había apreciado la moneda nacional en relación a las de los socios comerciales extra-regionales. Los impactos de estos fenómenos sobre la estructura productiva y ocupacional del país fueron muy fuertes. Por efecto de la apertura, la desregulación y la apreciación cambiaria buena parte de la industria manufacturera doméstica sucumbió frente a la competencia extranjera; la competitividad externa de los transables uruguayos se deterioró. Al mismo tiempo, la actividad bancaria, el turismo y el comercio florecieron alimentando la imagen del “país de servicios” y del proyecto de “plaza financiera” con la que buena parte del elenco gobernante soñaba desde tiempo atrás. En un contexto pautado por la liquidez

financiera internacional, con una tasa de interés moderada y un esquema de integración comercial regional con socios que también se embarcaron en procesos de apertura externa y estabilización con apreciación cambiaria, la economía ingresó en una fase de crecimiento que se sostuvo hasta fines de los noventa. Al mismo tiempo, el creciente desempleo generado en el sector secundario no fue compensado por la creación de nuevos empleos en el terciario que se expandía, lo que provocó un aumento del desempleo, que pasó de un promedio de poco menos de 10% en el quinquenio 1985-1989 a algo más de 15% en 2001. La pobreza que se había reducido desde 1986, pasando del 46% al 15% en 1993, se estancó desde entonces en ese nivel. Así fue que en la segunda mitad de la década de los noventa el crecimiento económico convivió con el alza del desempleo y el mantenimiento del nivel de pobreza. Luego, la crisis desatada en 1999 llevaría el desempleo y la pobreza a niveles sorprendentes, del orden de 17% en 2002 y 31% en 2003 respectivamente. Las reformas tuvieron otro impacto específico en el mundo del trabajo.

La desregulación del mercado laboral y la flexibilización consecuente de las relaciones entre empresarios y trabajadores, despojaron a los sindicatos desde 1991 (año en que, en el marco de la liberalización, el gobierno suspendió la convocatoria a los Consejos de Salarios) del ámbito institucional en el que se negociaban los salarios. Desde entonces el estado se retiró de la negociación y el nivel salarial quedó librado al libre juego de las partes, y, en definitiva a la fortaleza o debilidad de las organizaciones de trabajadores. Ésta se vio fuertemente afectada por la convergencia de tres factores: la desaparición física de numerosas actividades productivas vinculadas al sector manufacturero orientado al mercado interno, donde residían buena parte de los núcleos tradicionales del sindicalismo obrero; la pasividad de los gobiernos frente a la deliberada política de desmantelamiento de las organizaciones sindicales emprendida por las patronales, especialmente en los sectores en expansión vinculados al comercio y los servicios en general; la propia desregulación del mercado laboral, que al quitar la institucionalidad de la negociación colectiva eliminó un ámbito que incentivaba la acción organizada.

Así fue que en estos años, el sindicalismo se redujo cuantitativamente, con una brutal caída de la tasa de sindicalización que pasó del 35% en 1987 al 15% en el año 2000. Este descenso fue especialmente grave en el sector privado de la economía donde cayó del 28% al 8% en el mismo período. Como resultado de ello, se produjo al interior del movimiento sindical, una sobre-representación de los funcionarios públicos, que pasaron de ser el 49 % de los afiliados en 1987 a ser el 65% en 2001. Con la casi única excepción en el sector privado del gremialismo bancario, este sindicalismo reducido cuantitativamente, desposeído de los ámbitos institucionales de negociación salarial y, por la vía de los hechos, sin la garantía estatal del derecho de asociación y de huelga, perdió gravitación como actor social, viéndose, en el sector privado, notablemente reducida su capacidad para defender a los trabajadores frente a los embates de un

nuevo empresariado vinculado a las actividades más dinámicas en el contexto del modelo de crecimiento de los noventa. En este panorama, el movimiento sindical debilitado en su ámbito de acción específica, se reposicionó como un actor relevante en el espacio político, constituyéndose en la más firme y persistente oposición a las reformas pro-mercado impulsadas por los gobiernos de coalición de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado). En esta oposición, su único aliado en el sistema político fue precisamente el FA. Sin embargo, los sindicatos fueron, en ese frente anti-reformas, la vertiente más radical y contundente. El PIT-CNT fue el principal promotor, a veces con éxito otras sin él, de los recursos de referéndum popular para derogar diversas leyes que pautaron el proceso del reformismo liberal. En estas iniciativas no siempre contó con el apoyo del FA, que en ocasiones se mostró reticente, aun cuando se plegara finalmente a las acciones promovidas por los sindicatos, en otras directamente no las acompañó. De todas formas, el PIT-CNT y el FA fueron aliados en la oposición a las reformas y, el constante crecimiento electoral de la izquierda a lo largo de los años noventa, fue creando amplias expectativas en el sindicalismo, centradas en la posibilidad de poner fin al ciclo reformista, en particular a la desregulación del mercado laboral y a la desprotección de los derechos sindicales.

2.2 Antecedentes recientes.

Las definiciones del FA elaboradas en el IV Congreso (2003); en el Plenario Nacional (mayo 2004) y del VIII Congreso Ordinario PIT-CNT (24-26 de octubre de 2003) sobre el relacionamiento entre organizaciones sociales e izquierda gobernante, tuvieron diversas instancias de discusión en actividades que nuclearon al entonces EP-FA-NM junto a sindicalistas y empresarios durante el año 2004 y se prolongaron luego en el período de transición. Es así, que el presidente electo Tabaré Vázquez, antes de asumir el gobierno, realizó el lanzamiento político de las reuniones tripartitas entre representantes de la futura administración, empresarios y trabajadores orientadas al restablecimiento de la negociación colectiva y la conformación de ámbitos de diálogo social. Los primeros meses del nuevo gobierno ya marcaron importantes novedades en este ámbito, podría señalarse que se trata de un cambio histórico, que se caracteriza por el pasaje de una negociación colectiva autorregulada por los trabajadores y empresarios a una de otro tipo, basada en el tripartismo y la fuerte acción reguladora del estado. El Poder Ejecutivo adoptó una postura diferente a los anteriores y muy especialmente en relación con el período 1992-2004; en el que se verificaron fuertes coincidencias de las políticas efectivamente implementadas con los criterios impulsados por algunos organismos internacionales.

Dichos criterios orientaban hacia: la desregulación de los mercados y en especial el mercado de trabajo; la adaptabilidad de la fuerza de trabajo vía flexibilidad laboral; la limitación y disminución de los privilegios monopolísticos de los trabajadores del sector formal (por considerar que

mejoras logradas fueron a expensas de la inversión y los consumidores) y las transferencias de ciertos recursos a los sectores informales más desfavorecidos. 2

Ahora, en cambio, las primeras decisiones gubernamentales, son coincidentes con propuestas elaboradas por la OIT, orientadas a la búsqueda de lo que se ha denominado trabajo decente o trabajo digno¹; el reconocimiento de la existencia de derechos laborales irrenunciables y universales y la promoción del diálogo social como un objetivo estratégico. Al mismo tiempo, el modelo tripartito de negociación exige la presencia de sujetos colectivos fuertes, independientes y representativos; lo que demanda medidas de garantías y protección a los negociadores; en especial a los más débiles, (ley de protección a la actividad sindical); la superación de la falta de coherencia interna, en el caso empresarial; y la recolocación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), pasando de una ubicación marginal a otra central, como un actor de peso en el conjunto del gobierno, para lo que debe afrontar el desafío de desarrollar capacidades propias para la nueva función reguladora.

3. Las nuevas bases de la política pública laboral. (2005-2009)

3.1. Las principales iniciativas.

a) Se creó el Consejo Superior Tripartito y el Consejo Superior Rural, con competencias originales para categorizar los sectores de actividad y proponer modificaciones a la ley de Consejos de Salarios.

b) Se creó un Consejo Bipartito de diálogo y negociación con los funcionarios públicos.

c) Se *instalaron* los Consejos de Salarios en los 20 grupos de actividad definidos por el Consejo Superior. Asimismo, el gobierno impulsa un nuevo ámbito de discusión entre empresarios y trabajadores denominado “Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades”, el objetivo de la iniciativa será lograr un compromiso nacional que opere de marco regulador para las posteriores negociaciones colectivas.

La nueva orientación de la política pública laboral, condensada en dos decisiones: el fomento de la negociación colectiva y el tripartismo, por un lado, y medidas que apunten al equilibrio de los negociadores, por otro, constituyen un fuerte cambio de rumbo. El reequilibrio de los actores, luego del predominio del modelo desregulador de la etapa 1992-2004 cuando los sindicatos del sector privado se debilitan por la vertiginosa

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

caída de la afiliación, exigía como paso inicial facilitar el fortalecimiento de la organización sindical; al tiempo de restablecer la acción reguladora del MTSS. En este marco, la negociación colectiva reaparece con la intensidad habitual. Sin embargo, se presenta con la novedad de una mayor extensión, ya que por primera vez en la historia de las relaciones laborales, se extiende a los trabajadores rurales y a la totalidad de los funcionarios públicos.

Los nuevos criterios de la política pública laboral, han generado cambios en la ubicación de los actores. Las principales iniciativas gubernamentales han contado con la simpatía del movimiento sindical en tanto, los empresarios, se han distanciado y en ciertos casos han formulado fuertes cuestionamientos públicos. Aparece un escenario invertido en relación al período de nula intervención del MTSS, cuando el movimiento sindical cuestionó sistemáticamente dicha postura, en tanto los empresarios la apoyaban. Al mismo tiempo, la precisa definición de los límites de la regulación pública es una materia fuertemente polémica. Su dilucidación genera diferencias entre el gobierno empeñado en lograr compromisos de las partes en el marco del diálogo social, los empresarios reivindicando la no afectación del derecho de propiedad y de gestión y los sindicatos bregando por una autonomía absoluta en la definición de la estrategia y la acción sindical.

3.2. La instauración del sistema nacional de negociación.

A partir del cambio de gobierno en marzo de 2005, se produce una fuerte inflexión en relación al período 1992-2004 y comienza la implementación de una política laboral orientada por los principios del diálogo social y el tripartismo. En tal sentido, los Consejos de Salarios que se instalaron en mayo de 2005, luego de negociaciones tripartitas para redefinir las reglas de las relaciones laborales y logrados ciertos acuerdos básicos, han constituido el primer paso de cristalización del diálogo social. En la misma dirección, aunque trascendiendo la negociación laboral, se realizó una convocatoria al Compromiso Nacional por el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades. Dicha convocatoria fue realizada por el Presidente de la República, el MEF y el MTSS, y estuvo dirigida a numerosos actores. A partir de su conformación en mayo de 2005, el compromiso fue convocado en cinco oportunidades, fue relanzado a fines del año 2006, designó una mesa de coordinación, integró tres comisiones para el análisis de los temas de informalidad, reforma del Estado y marco normativo de la negociación laboral, y formó varios ámbitos para abordar la problemática productiva (agro, industria, turismo, etc). Asimismo, en el ámbito público continuó desarrollándose la negociación colectiva a través del Consejo Superior de la Negociación Colectiva del sector público.

3.3. Principales leyes aprobadas

La actividad legislativa en materia de relaciones laborales fue importante durante el período, esto marca una diferencia respecto al modelo vigente durante 1992-2004, el cual no necesitó del dictado de numerosas

leyes para implementarse, debido a que el retiro del Estado del marco de la negociación colectiva era una facultad que podía ejercer el Poder Ejecutivo. En el período se aprobaron más de 35 leyes referidas al ámbito de las relaciones laborales, de las cuales sólo vamos a hacer referencia a las que consideramos más relevantes.

En el primer y segundo año de gobierno del FA se dio una fuerte producción legislativa en lo referente al ámbito laboral. Así, el período de “luna de miel” del gobierno fue el momento en que se enviaron al Parlamento una batería de normas (protección y promoción sindical, descentralización empresarial, trabajo doméstico, entre otras) que conjuntamente con la reinstalación de la negociación colectiva tripartita, dieron forma a un nuevo modelo de regulación de las relaciones laborales. Las mayores garantías para los trabajadores a través del reconocimiento de derechos por ley, se materializaron en dos medidas: las normas de libertad sindical (que consagra la obligación de reponer al trabajador despedido o perjudicado, siempre que haya sido por su condición de dirigente o de afiliado a la organización sindical) y la regulación de la licencia sindical. También en este período el Poder Ejecutivo decretó la posibilidad de que el Ministerio del Interior, desaloje los lugares de trabajo ocupados por los trabajadores en caso de conflicto; obviamente esta medida no contó con el apoyo del movimiento sindical

Luego, entre fines de 2006 y durante el 2007 lo más relevante es que se aprobó la tan esperada Ley de Tercerizaciones², que regula esta modalidad de contratación muy extendida en el Uruguay a partir de la década del ‘90. Tras esta ley se produjo una suerte de *impasse* legislativo.

Sin embargo, los últimos meses del 2008 y los primeros del 2009 conformaron nuevamente un período muy activo en materia de aprobación de leyes laborales. Podríamos denominar este período como una segunda ola, si entendemos los años 2005-2006 como la primera ola reformista en materia laboral. En el mes de Octubre de 2008 se creó por ley el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)³, que sustituyó a la Junta Nacional de Empleo a partir de Mayo del 2009. El INEFOP se constituyó como persona de derecho público no estatal y tiene conformación tripartita (trabajadores, empresarios y el Estado). Entre sus principales cometidos se encuentran: administrar el fondo de reconversión laboral; asesorar al Poder Ejecutivo en materia de relaciones laborales; realizar programas de capacitación y reinserción para los desempleados; y convertirse en una nueva usina desde la cual se elaboren estudios acerca del panorama laboral uruguayo. El INEFOP es considerado por el gobierno como un factor clave para enfrentar las consecuencias de la crisis económica mundial. En Diciembre se aprobó la ley que establece

2 Leyes 18.098, 18.099 y 18.125, años 2006 y 2007.

3 Ley 18.046, octubre 2008.

para todos los trabajadores rurales la jornada laboral de 8 horas, la regulación del ciclo semanal de trabajo y los días de descanso⁴.

Ya en 2009, en enero entró en vigencia la ley que regula las licencias especiales, constatándose un cambio respecto a las licencias por estudio de los trabajadores⁵. En el mes siguiente, entró en vigencia la normativa que establece la ampliación del seguro de desempleo para los trabajadores de más de 50 años, con la previsión de su generalización al conjunto de los trabajadores en caso de crisis⁶. Esta legislación que se implementa desde el Banco de Previsión Social (BPS), apunta a flexibilizar el acceso al seguro de desempleo, haciendo potenciales beneficiarios también a aquellos que aún conservando un trabajo formal, pierden su empleo principal. También modifica la modalidad de la prestación económica, asumiendo ésta una lógica decreciente, para que no sea muy fuerte el impacto en los primeros meses de pérdida del trabajo y sea mayor el incentivo de buscar un nuevo empleo en los meses siguientes. En agosto se aprobó la ley de acoso sexual laboral. Esta ley establece la indemnización con 6 salarios al trabajador o trabajadora que lo padezca, quien deberá denunciarlo en su empresa o ante la Inspección de Trabajo. Esto supone un avance en las relaciones de género, ya que la mayoría de los casos de acoso sexual en el trabajo tienen como víctima a mujeres.

Dentro de esta segunda ola de leyes laborales, también se aprobó una ley que regula los accidentes laborales camino al trabajo, sin embargo fue vetada por el Presidente Tabaré Vázquez actuando en Consejo de Ministros, argumentó en el veto que la ley es muy difícil de reglamentar, de inspeccionar y que encarece los seguros. El veto tuvo impacto en la bancada del FA y en PIT-CNT, quienes mostraron rechazo y “asombro” ante la situación⁷. Las últimas dos leyes aprobadas en esta legislatura fueron la que establece el acortamiento de los juicios laborales (que por problemas de implementación en el PE retrasó su aplicación) y la ley de negociación colectiva de públicos y privados.

4. Los Consejos de Salarios: características y resultados.

Respecto a las rondas de Consejos de Salarios (CCSS) 2005 y 2006, en calidad de resumen y de acuerdo al registro sistemático de la información acerca de la negociación colectiva a nivel de grupos y subgrupos acumulada por el MTSS, puede decirse que *“los resultados fueron positivos en términos de participación (más de 1.500 representantes de trabajadores y empleadores en 20 grupos y más de 200 subgrupos, entre ellos todas las ramas de los trabajadores rurales), convenios salariales concretados (aproximadamente 400) y la solidez de los mis-*

4 Ley 18.441, diciembre 2008.

5 Ley 18.458, enero 2009.

6 Ley 18.399, febrero 2009.

7 Diario “El País” 22/05/09.

mos (en el entorno del 90% de los convenios, en ambas rondas, fueron por acuerdo entre trabajadores y empleadores). Por su parte, los CCSS moderaron la conflictividad sin debilitar la competitividad de las empresas y posibilitando la creación de aproximadamente 170.000 nuevos puestos de trabajo en el trienio 2005 - 2007”⁸. Asimismo, los cotizantes al BPS se incrementaron en 200.585 (16,9%) en el período 2005-2007 y se produjo una progresiva recuperación del salario real privado del 19% entre abril de 2004 y abril de 2008.

En 2007 no fueron convocados los ámbitos institucionales creados desde 2005 en el sector privado, por existir convenios vigentes. Es así que, para este sector, fue un año de transición hacia la última ronda de negociación colectiva en el segundo semestre del año 2008.

Otra fue la situación para la Comisión de los Funcionarios Públicos que trabajó durante todo el año 2007 en las subcomisiones, tratando problemas puntuales de los distintos organismos y abocándose sobre fin de año a la negociación del futuro acuerdo salarial. La propuesta del Poder Ejecutivo fue, en todos los casos, firmar convenios de acuerdo hasta el 2010, con ajustes en los meses de enero de cada año, tomando en cuenta para el 2008 el IPC pasado y para los años siguientes el IPC proyectado. En los dos últimos años, en caso que la inflación real sea mayor que la esperada, se estipuló la aplicación de un correctivo. Asimismo, se acordó la continuación del proceso de recuperación de la caída del salario real producida entre 1999-2004 (cuantificada en 16% para todos los trabajadores), aunque variable en función de la pérdida efectiva de cada organismo. Además de lo convenido, se agregan los puntos de incremento salarial que se acuerden para cada subsector.

La enseñanza ya tenía un acuerdo anterior, el que fue ratificado en la negociación. En las empresas públicas el criterio de ajuste salarial acordado fue la inflación pasada en el 2008 e inflación futura en los dos años siguientes. En estos años se hará una corrección que operará si la inflación real es diferente de la proyectada. La discusión más compleja se procesó en la banca pública, dando mérito a un conflicto que duró cerca de 70 días y que se levantó tras la firma de un preacuerdo aceptado por la asamblea.⁹

El caso de los trabajadores de la administración central agremiados en COFE tuvo la particularidad que inicialmente no aceptaron la propuesta del Poder Ejecutivo, siendo los últimos en acordar, en el mes de marzo de 2008.

8 “Relaciones Laborales, Diálogo Social y Consejo de Salarios”, junio de 2008, Espacio de Opinión de Presidencia de la República.

9 La propuesta del Poder Ejecutivo, para la banca pública y los entes, incorpora el criterio del cumplimiento de las metas de las instituciones a los efectos de otorgar puntos de incrementos salariales.

En 2008, con la presencia de representantes de los Ministerios de Economía y Finanzas (MEF) y MTSS, en el Consejo Superior Tripartito el Poder Ejecutivo presentó los nuevos criterios de la negociación colectiva para los trabajadores privados. Al igual que en las rondas 2005/2006, se elaboraron pautas pero esta vez incorporaron un margen mayor de flexibilidad (a través de dos alternativas) y una política de incrementos diferenciales para los salarios más sumergidos. Estos criterios incentivaron la extensión de los plazos de los convenios y la adopción de ajustes anuales, una mayor flexibilidad macro y sectorial, el compromiso con la estabilidad de los precios, los ajustes dentro del período de gobierno y los aumentos especiales para los sectores más postergados.

Es así que los salarios entre \$U 3.450 y 3.900 recibirán un aumento nominal de 20%, en tanto para aquellos salarios entre \$U 3.901 y 4.250 el aumento será de un 16%, en ambos casos a partir de 01.07.2008.

La mayor novedad para la tercera ronda de negociación colectiva (2008) se ubicó en los salarios mayores a \$U 4.300. A partir de esa franja de ingresos el PE propone dos alternativas con criterios diferentes. Las mismas se diferencian por: la duración de los convenios, la periodicidad de los ajustes, el incremento real de la base salarial, los indicadores a tener en cuenta para el ajuste por inflación, la fecha de aplicación de los correctivos, la flexibilidad salarial, y el aumento real de los salarios. Asimismo se estableció que no se homologarán convenios que combinen ambas alternativas, y en los casos en que no se logren acuerdos, el Poder Ejecutivo decretará la alternativa N° 1.¹⁰

La otra novedad que incluyó el gobierno es que los dos ajustes anuales deberán incluir “cláusulas de contingencia”. Esto quiere decir que ante una eventual disparada de la inflación y, por ende, repercusión negativa en la rentabilidad, la recuperación salarial del convenio deberá renegociarse. Esta cláusula, tiene su explicación fundamental en la incertidumbre de cómo la crisis económica mundial iba al afectar al Uruguay.

El jefe de Macroeconomía del Ministerio de Economía Ec. Fernando Lorenzo señaló que *“la idea del Poder Ejecutivo es ampliar los plazos de los convenios y para ello se otorgarán incentivos. Por tanto, los trabajadores podrán negociar aspectos que interesan sobre incremento salarial y los empresarios podrán incluir cláusulas que tengan en cuenta futuros problemas.”*¹¹

10 Fuente: Presentación del MEF y el MTSS ante el Consejo Superior Tripartito, 4 de junio de 2008.

11 Declaraciones al diario “La República”, 5 de junio de 2008.

Los resultados de la *tercera ronda de Consejos de Salarios* realizada en 2008 arrojaron un saldo positivo. La cantidad de convenios alcanzados fue de 226, lográndose 185 por consenso de trabajadores, empresarios y Ministerio de Trabajo (MTSS). En 23 convenios se resolvió por votación mayoritaria, votando el MTSS con los trabajadores en 12 oportunidades, y en 11 con los empresarios. Los restantes 15 convenios fueron establecidos por decreto del Poder Ejecutivo, dictando un ajuste de salarios mínimos. En los acuerdos prevaleció la firma de convenios de 24 meses sobre la alternativa 2, que establecía convenios a 30 meses.

En el cuadro 1 se encuentra la información resumida de los resultados de todas las rondas de Consejos de Salarios. De los datos se desprende que el nivel de acuerdos por consenso de las tres delegaciones fue muy alto en todas las rondas. En este sentido, los resultados de las negociaciones parecen demostrar que las dificultades para acordar no eran insuperables, como se podía suponer en la década de los '90 en donde los sectores que estuvieron cubiertos por convenios colectivos eran la excepción. Asimismo, la apuesta del gobierno del FA de impulsar la negociación colectiva con la convocatoria a los Consejos de Salarios parece haber sido exitosa a la luz de los resultados, cuestión que también se relaciona con el grado de madurez que poseen las organizaciones gremiales en el país.

Cuadro 1.
Resultados de las Rondas de Consejos de Salarios

Número de Convenios según forma de resolución				
	2005	2006	2007	2008
<i>Total Documentos Firmados</i>	181	213	8	226
<i>Acuerdos por Consenso</i>	167	184	6	185
<i>Acuerdos por Mayoría*</i>	10	22	s/d	23
<i>Sin acuerdo (Decreto PE)</i>	4	7	s/d	15
<i>% Acuerdos por Consenso</i>	92%	86%	75%**	84%

*En la mitad de los casos la delegación del MTSS votó con los empresarios y en la otra mitad con los trabajadores.

** Cifra mínima, debido a que no encontramos datos de la forma de resolución de los otros dos convenios. De todos modos el año 2007 tuvo sólo 8 mesas de negociación, no hubo ronda de Consejos de Salarios.

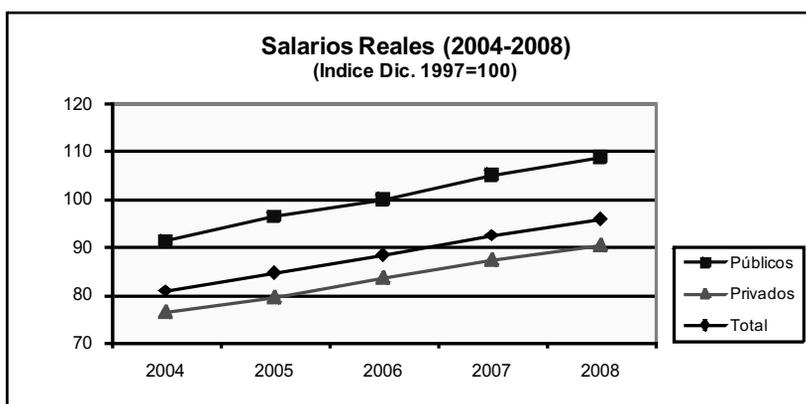
Fuente: Presentación del MEF y el MTSS en el Consejo Superior de Salarios (04.06.2008) en base a datos del Programa de Modernización de las RRL de Ucudal y MTSS y Memoria Anual del MTSS 2008.

5. Evolución de las variables económico-laborales

En términos generales, las principales variables económico-laborales mostraron una evolución positiva en todo el período. Tal desempeño se dio en un contexto de crecimiento económico estable y pronunciado.

El último dato anual sobre *salario real*, indica que éste aumentó en 2008 en promedio un 3,5% y el aumento se distribuyó uniformemente en los ámbitos público y privado. Estas cifras confirman el crecimiento del salario real en todos los años de la actual administración, ascendiendo a un 18,4% para el total del período, como se muestra en el Gráfico 1. Según afirmó el actual Ministro de Trabajo, Julio Baraibar, el salario real al finalizar esta administración va a haber aumentado en promedio un 25%.¹²

Gráfico 1. Salario Real (2004-2008)



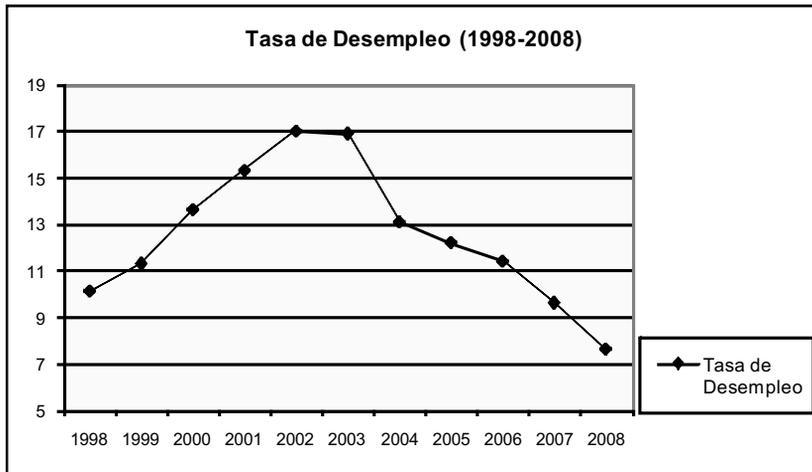
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de Coyuntura 2009 del Instituto de Economía.

El último dato de Agosto de 2009 del INE establece que la *tasa de desempleo* se ubica en el 7,2% para la totalidad del país. En cuanto a datos anuales, el promedio del 2008 para el total del país urbano se ubicó en un 7,6%, configurando la cifra más baja de los últimos 18 años y continuando la tendencia que se manifiesta desde el año 2004 como muestra el Gráfico 2. La disminución del desempleo en 2008 fue mayor en las mujeres que en los hombres, de todos modos las mujeres siguen registrando una tasa de desempleo mayor en el total de la población. También fue mayor la caída del desempleo en los menores de 25 años, sin embargo siguen registrando una tasa de desempleo mayor que los mayores de 25 años. La caída del desempleo se debió a la generación de nuevos puestos de trabajo, ya que el número de activos se mantuvo estable en 2008 con respecto al

¹² Fuente: www.mtss.gub.uy. Nota: Baraibar: “Salario experimentó aumento promedio del 25%”.

año anterior, aumentando tan sólo un 0,6% la cantidad de personas en edad de trabajar que se ofreció en el mercado laboral.¹³

Gráfico 2. Tasa de Desempleo (1998-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

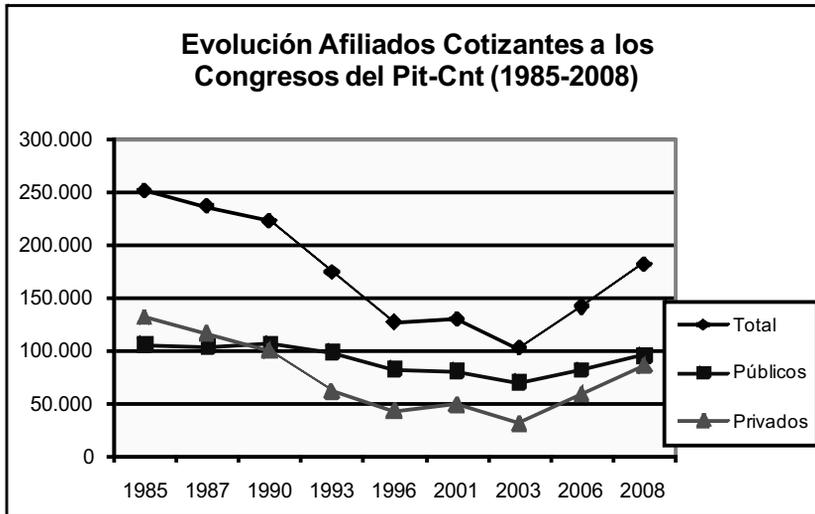
En cuanto a la *calidad del empleo*, los últimos datos disponibles indican que en promedio aproximadamente un 7% de los activos se encontró en situación de sub empleo en 2008; un 23,7% no estuvo registrado (no tenía aportes jubilatorios) y un 9,5% se encontró en ambas situaciones simultáneamente. En tanto que aproximadamente un 60% tuvo empleo sin restricciones.¹⁴ Estos datos suponen un leve descenso del empleo sin restricciones, un leve aumento de la formalización del trabajo y un aumento más sensible del sub empleo con respecto al año 2007.

La *sindicalización* aumentó considerablemente en 2008, lo que confirma la tendencia de los últimos cuatro años. En el año 2003 los cotizantes al Congreso del PIT-CNT eran poco más de 100 mil trabajadores, en 2008 la cifra superó los 180 mil, como se muestra en el Gráfico 3. En estos momentos el PIT-CNT estima que la cantidad de afiliados supera los 320.000 trabajadores. Este aspecto es de especial relevancia en tanto que evidencia un cambio notorio de la tendencia de la afiliación sindical, ya que durante la década del '90 tuvo una fuerte y constante caída configurando una gran crisis de representación sindical. A su vez, la sobrerrepresentación que existía de los trabajadores públicos también se revirtió, siendo los trabajadores sindicalizados en 2008 casi la misma proporción entre los sectores público y privado.

¹³ Ver Informe de Coyuntura 2009 del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

¹⁴ Datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 3. Afiliados PIT-CNT



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

No obstante, el aumento de la fuerza del movimiento sindical en cuanto a número y protección legal no provocó un aumento considerable en la *conflictividad laboral*. Si tomamos en cuenta los datos del índice de conflictividad elaborado por el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales de la Universidad Católica del Uruguay, en 2005 el índice global fue 23; fue 39 en 2006 y 47 en 2007.¹⁵ Estas cifras implican que si bien existió un aumento de la conflictividad laboral con respecto al primer año de gobierno, en conjunto éste fue el trienio de menor conflictividad desde 1995, año en que comenzó a elaborarse el índice.¹⁶

No es sencillo determinar el impacto preciso que tuvieron las reformas en la política laboral en la evolución de las variables, no obstante pueden hacerse algunas consideraciones. En primer lugar, la mayor regulación de las relaciones laborales no implicó que las principales variables tuvieran un desempeño negativo. Por tanto la idea que existía que la desregulación y la flexibilidad en el mercado laboral eran prerequisites del buen funcionamiento de la economía, y que cualquier intento de regulación iba a ser nocivo para el desarrollo económico, parece haber sido refutado por la experiencia de estos años. En segundo lugar, algo que parece ser claramente el resultado de los cambios es el crecimiento exponencial del nivel de sindicalización, revirtiendo un período de casi 20 años de caída constante en el número de afiliados del PIT-CNT. Las mayores garan-

¹⁵ Cifras aproximadas.

¹⁶ Tomamos el trienio porque son los datos que existen para la actual administración, habría que esperar a que se completen los cinco años de gobierno para realizar una comparación más precisa con los dos gobiernos anteriores.

tías legales para la actividad sindical, sumadas a la reinstauración del ámbito formal de negociación colectiva, operaron como dos incentivos positivos a la afiliación sindical.

6. Ley de Negociación Colectiva: Un análisis de las posiciones de los actores

El proyecto de ley del Sistema Nacional de Negociación Colectiva enviado al Parlamento por el Poder Ejecutivo (PE) puede ser visto como el “sello final” de la agenda de reformas de las relaciones laborales del actual gobierno, tal es el sentido que puede extraerse de la exposición de motivos presentes en el proyecto de ley.¹⁷ El proyecto se propone institucionalizar y ampliar el nuevo modelo de regulación de relaciones laborales. Entre los principales argumentos para su aprobación se destacan la adecuación a normas de OIT en cuanto a negociación colectiva y también la necesidad de complementar y sistematizar la normativa reguladora aprobada en el actual período de gobierno, en particular la ley de Consejos de Salarios.

El proyecto ha tenido la total y explícita oposición de las Cámaras Empresariales. En un documento público¹⁸ las Cámaras expusieron su posición contraria a la aprobación del mismo. Las principales críticas se refieren a: *la ampliación de las competencias de los Consejos de Salarios* (ya que el proyecto establece que además de los salarios mínimos, la solución de conflictos y el establecimiento de categorías, se incluyen las condiciones laborales); *la obligatoriedad de la negociación* (ya que violaría la libertad de negociar de las partes); *la regulación de las ocupaciones de los lugares de trabajo* (ya que las estaría legitimando como medida de lucha y violentaría el derecho de propiedad);¹⁹ *la expansión del rol del Estado* (ya que entienden que la negociación es esencialmente bipartita). En el documento los empresarios afirman que “*el Proyecto parece apuntar a un sistema de ‘cogestión empresarial’ entre los empresarios y los trabajadores con un arbitraje obligatorio por el Estado y no a establecer un Sistema de Negociación Colectiva que debe ser bipartita*” y agregan que “*este Proyecto de Ley ‘no pasa el examen’ del Comité de Libertad Sindical de la OIT*”, ya que en caso de no existir sindicato en una empresa, el representante en la negociación es el sindicato de rama.

Por otra parte, el proyecto cuenta con el apoyo decidido de la central de trabajadores, una muestra de ello es el paro general parcial realizado el pasado 8 de Julio, que culminó en las puertas del Palacio Legislativo para exigir la pronta aprobación. El PIT-CNT ha expresado la necesidad de la aprobación de la ley de negociación colectiva fundamentalmente porque

17 Texto del Proyecto de Ley disponible en: www.ciu.com.uy

18 “Resumen Ejecutivo de la Posición del Sector Empresarial Respecto del Proyecto de Ley de Negociación Colectiva”. Disponible en: www.ciu.com.uy

19 Este punto fue eliminado en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados.

garantiza la obligatoriedad de la negociación, aunque claro está, no existe obligación de acordar. El principal argumento que esgrime el movimiento sindical es que durante la década del '90 en la que no se convocó a Consejos de Salarios, ni existía obligación de negociar, las Cámaras Empresariales en general rehusaron de la negociación y de la firma de convenios colectivos. El argumento se apoya en la poca cantidad de convenios colectivos firmados durante los '90 y también que en los casos en los que sí se realizaron, el factor clave fue la fortaleza del sindicato de rama en cuestión (bancarios, construcción, salud privada entre otros) y no la voluntad de negociar de los empresarios.²⁰

La ausencia de consenso entre los actores involucrados en el marco del diálogo social, no evitó que el gobierno decidiera aprobar la referida ley en la presente legislatura, y será entonces en el escenario parlamentario donde se definirá la cuestión. En el inicio del tratamiento parlamentario de la futura norma, fue la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados la que aprobó el proyecto, aunque solamente con los votos del FA. A la falta de consenso entre empresarios y trabajadores, se suma la falta de consenso en el sistema de partidos. La oposición rechaza el proyecto y pretende que se discuta en la próxima legislatura; el gobierno argumenta que el proyecto se encuentra en estudio desde 2007 y que ya ha habido suficiente debate. A su vez desde el MTSS se ha defendido enérgicamente el proyecto ante las críticas de los empresarios y de la oposición, aunque el Ministro Eduardo Bonomi sostuvo que está sujeto a modificaciones, ya que el proyecto que se envió al Parlamento es el borrador que había elaborado el MTSS en 2007 “*y que los empresarios se negaron a discutir*”.²¹

La mayoría parlamentaria que ostenta el gobierno le habría permitido aprobar la norma, sin embargo la decisión de aprobar una ley de esta envergadura sin el concurso de los empresarios y de la oposición, debilita fuertemente la legitimidad de la misma y hace depender su continuidad del resultado electoral. Esta parece ser la explicación de la demora de la aprobación. Sin embargo, la esperanza de lograr acuerdos por parte del gobierno choca fuertemente con la realidad del año electoral, en el que no parecen existir incentivos para que la oposición apoye el proyecto. Parecía muy probable que de aprobarse el proyecto se hiciera solamente con los votos de la bancada del FA y el apoyo del PIT-CNT, lo que por un lado reforzaría la hermandad histórica existente entre ambas organizaciones, aunque por otro generaría el fuerte rechazo en el sector empresarial.

Casi al final de la legislatura, con los votos del FA y de algunos sectores de la oposición, el Parlamento aprobó la Ley de Negociación Colectiva para el sector privado y para el público, consolidando los cambios implementados por el FA. Con la aprobación de la Ley de Negociación

20 Entrevista a Fernando Pereira, Coordinador del PIT-CNT. Radio El Espectador 17/06/09.

21 www.presidencia.gub.uy 08/07/09.

Colectiva para el sector público y privado, el Uruguay pone fin al sistema dual, por el cual la existencia o no de la negociación colectiva dependía de una decisión política del Poder Ejecutivo. Con esta normativa la convocatoria puede ser solicitada por cualquiera de las tres partes del sistema. Este es el cambio más trascendente que introduce esta normativa. La mayoría parlamentaria lograda por el FA en las elecciones de Octubre de 2009 induce a pensar que no van a existir retrocesos en cuanto a la estructura de la negociación colectiva, por lo que los próximos cinco años serán claves para analizar el funcionamiento del sistema, cuando las reglas hayan sido internalizadas por los actores.

7. La Crisis Económica, Recomendaciones de OIT y los Cambios Implementados

Frente a la coyuntura de crisis económica mundial, en la conmemoración de sus 90 años, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) propuso un “Pacto Mundial para el Empleo”²². El conjunto de recomendaciones de la OIT, asociadas a su conceptualización de *trabajo decente*, apuntan a fortalecer la cooperación entre empresarios, trabajadores y gobiernos para hacer frente a la crisis. Este plan elaborado por la OIT en su 98° Conferencia configura la respuesta más fuerte que esta organización ha dado ante un contexto de crisis económica. Entre las recomendaciones se destacan:

- acelerar la creación y recuperación del empleo y respaldar a las empresas mediante el impulso de la demanda efectiva, la ayuda a los que buscan trabajo y la inversión pública entre otros instrumentos;
- fortalecer las estructuras de protección social estableciendo sistemas de transferencias para la población más pobre, instaurando un régimen de protección social con un piso básico para todos, extendiendo la duración de los seguros de desempleo acompañándolos de actividades de fomento a las competencias laborales para la empleabilidad;
- evitar la espiral deflacionista de los salarios a través del diálogo social, la negociación colectiva y salarios mínimos reglamentados o negociados
- y fortalecer el respeto a las normas internacionales del trabajo.

Evaluando las políticas implementadas por el gobierno del FA a la luz de estas recomendaciones, en general puede percibirse que existe adecuación a ellas. Esto reafirma lo dicho al principio de este artículo: la orientación que guió los cambios implementados está fuertemente asociada a las conceptualizaciones de la OIT. No obstante esto, del análisis de la ley de negociación colectiva surge el principal problema. La cooperación entre gobierno, trabajadores y empresarios en el marco de la negociación colectiva es la piedra angular de las recomendaciones de OIT para

22 Documento disponible en: www.ilo.org

enfrentar la coyuntura de crisis. La centralidad que ha adquirido el MTSS en la regulación de las relaciones laborales, así como el aumento de la capacidad de negociación de los trabajadores, pueden ser vistos como elementos favorecedores de la concreción de un acuerdo de suerte “neo corporativo”. Sin embargo, como expresamos más arriba, la falta de consenso en torno a la ley de negociación colectiva tanto a nivel de empresarios y trabajadores, como a nivel del sistema de partidos, constituye un serio riesgo para la capacidad de cooperación de los actores para hacer frente a la crisis económica mundial.

8. Los cambios implementados en clave comparativa

8.1. *Los contrastes: 1992-2004 y 2005-2008.*

A partir de 1992 y en el marco de un programa de gobierno nítidamente liberal, la Administración del Dr. Lacalle dejó de convocar a los consejos de salarios. En dicho período, se verificaron fuertes coincidencias entre las políticas efectivamente implementadas y los criterios impulsados por algunos organismos internacionales. Dichos criterios orientaban hacia la desregulación de los mercados, en especial el mercado de trabajo; la adaptabilidad de la fuerza de trabajo vía la flexibilidad laboral; la limitación y disminución de los privilegios monopolísticos de los trabajadores del sector formal (por considerar que las mejoras logradas lo fueron a expensas de la inversión y los consumidores) y las transferencias de ciertos recursos a los sectores informales más desfavorecidos.²³

Desde ese momento y hasta el año 2004, el Poder Ejecutivo se limitó a establecer, vía decreto, el salario mínimo nacional, el salario mínimo del sector doméstico así como el del sector rural. Como excepción, siguió participando en sectores estratégicos que debían ser resguardados, ya sea por su impacto en la economía o en la sociedad.²⁴ En síntesis, este período se caracterizó, a excepción de los sectores ya señalados, por la descentralización y el carácter bilateral de la negociación colectiva; cuando ésta existía, se producía a nivel de empresa y no por rama de actividad.²⁵

Por su parte, el Poder Ejecutivo que inició su gestión en el año 2005 ha impulsado políticas en la arena laboral que se diferencian claramente de las implementadas anteriormente. Las primeras decisiones gubernamentales fueron coincidentes con propuestas elaboradas por la OIT, orientadas a la búsqueda de lo que se ha denominado trabajo decente o trabajo digno, el reconocimiento de la existencia de derechos laborales irrenunciables y universales, y la promoción del diálogo social

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

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

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

como un objetivo estratégico. Al mismo tiempo, el modelo tripartito de negociación ha exigido la presencia de sujetos colectivos fuertes, independientes y representativos, lo cual demanda medidas de garantía y protección a los negociadores, en especial a los más débiles; el fortalecimiento de la representación colectiva del sector empresarial superando la fragmentación de intereses sectoriales; y la recolocación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el que ha pasado de una ubicación marginal a otra central, constituyéndose en un actor de peso en el conjunto del gobierno, lo que le ha implicado el desafío de desarrollar capacidades propias para la nueva función reguladora.

8.2. Las diferencias con el modelo de negociación 1985-1989.

El diseño referido, a la vez de significar un quiebre con el período 1992-2004, presenta importantes diferencias con el modelo de negociación construido en el período 1985-1989. Las convocatorias se han universalizado, son múltiples, no solo van dirigidas al sector privado tradicional -como se hizo en 1985- sino al sector rural, al sector público (negociación bipartita) y recientemente al sector del trabajo doméstico.²⁶ Si bien en 1985 había existido el Consejo Superior de Salarios -especie de acuerdo entre los tres operadores principales del sistema-, el actual Consejo Superior Tripartito es un órgano formalmente constituido y con una integración tripartita (9 representantes del poder ejecutivo, 6 de los empresarios y 6 de los trabajadores). Asimismo, la Comisión de Clasificación de las ramas, tiene integración tripartita y no solo estatal como en 1985. A partir del año 2006, los consejos de salarios tienen una nueva competencia otorgada por la ley 17.940 (fuero sindical y regulación de la licencia sindical).

Conclusiones

Las transformaciones de los años '90, en el terreno laboral se orientaron a su flexibilización, y redefinieron el papel del estado -del estado de tipo Keynesiano hacia el estado mínimo- debilitando las protecciones y seguridades de la regulación pública sobre la vida de los trabajadores. Es así que la desregulación laboral, impacta fuertemente en la vida de los trabajadores, afectando sus ingresos, empeorando sus condiciones laborales y disminuyendo sustancialmente sus posibilidades de negociar las condiciones de uso y venta de la fuerza de trabajo. En este período, particularmente 1990-1994, donde se verifican los cambios más radicales en la desregulación de las relaciones laborales, se observa un crecimiento del PBI (25%) y del valor real de la exportaciones (60%), pero a la vez de destruir miles de puestos de trabajo industriales, la otra cara de la moneda fue la incapacidad de reponer los empleos destruidos. Este legado de los años '90: aumento del desempleo, así como de la precariedad, informalidad y subempleo, junto al debilitamiento del papel social y político de los

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

trabajadores, colocó en la agenda política nuevos desafíos. Específicamente los problemas de empleo, colocaron en el debate político nacional la implementación de políticas activas, orientadas a los sectores con más dificultades para obtener un trabajo. Asimismo el fuerte viraje desregulador de los años '90, con sus consecuencias sociales e institucionales, otorgó relevancia a la necesidad de generar ámbitos de diálogo social. El nuevo gobierno a partir del año 2005, orienta su política laboral en la búsqueda de lo que se ha denominado trabajo decente o trabajo digno, en la definición de la OIT, que se basa en el reconocimiento de la existencia de derechos laborales irrenunciables y universales y la promoción del diálogo social como un objetivo estratégico. Asimismo, el modelo tripartito de negociación exige la presencia de sujetos colectivos fuertes, independientes y representativos; lo que demanda medidas de garantías y protección a los negociadores; en especial a los más débiles, (ley de protección a la actividad sindical o fuero sindical); la superación de la falta de coherencia interna, en el caso empresarial; y la recolocación del MTSS, pasando de una ubicación marginal a otra central, con el desafío de construir capacidades institucionales adecuadas a la nueva función reguladora.

Bibliografía

- Banco Mundial (1995). *“El mundo del trabajo en una economía integrada”*. New York.
- Lanzaro, Jorge (2002). *“La segunda transición en Uruguay”*, Montevideo, Ed. FCU.
- Murillo, M.V. (2001). “La Encrucijada del sindicalismo latinoamericano”. En: Revista *Política y Gobierno*, Vol. VIII, Núm. 2, México. Ed. Política y Gobierno. (Disponible en www.politicaygobierno.org.mx).
- Neffa, Julio C. (1991). “Las transformaciones actuales del sindicalismo en el mundo”. En: Spyropoulos, Georges, *Sindicalismo y sociedad. Problemas actuales del sindicalismo en el mundo*. Buenos Aires: Proiitte SECYT, Ceil CONICET, CREDAL/CNRS, ARIA, Humanitas.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1999). “Trabajo decente y protección para todos: prioridad de las Américas”. Memoria del Director General en la Décimo Cuarta Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas. Organización Internacional del Trabajo (OIT), (2002) *“Globalización y trabajo decente para las Américas”*. Lima.
- Senatore, Luis y J. Yaffé. (2005). *“Los sindicatos uruguayos ante el primer gobierno de izquierda”*. En: Observatorio Social de América Latina” N° 16, Buenos Aires, Ed. Clacso.

Supervielle M. y Gari, G. (1995). “*El sindicalismo uruguayo, estructura y acción*”. Montevideo, Ed. FCU.

Zurbriggen, Cristina; Doglio, Natalia y Senatore, Luis (2003). “Notas a propósito de los Desafíos del Movimiento Sindical Uruguayo”. Montevideo, Ed. Fesur. (Disponible en www.fesur.org.uy/publicaciones/desafios_sindical.zip).

Zurbriggen, Cristina; Senatore, Luis; Doglio Natalia y Caetano, Gerardo (2003). “*Los sindicatos frente al impacto de la transformación del mercado laboral ¿Crisis de desaparición o crisis de transformación?*” Montevideo, Ed. Fesur.

Resumen

Se describen los principales mecanismos institucionales de regulación de las relaciones laborales en Uruguay: los cambios ocurridos en los períodos 1992-2004 y 2005-2009, y sus impactos sobre el sujeto sindical. El argumento central del artículo, consiste en señalar que la modificación de las instituciones que regulan el mundo del trabajo, no es neutra. Sus distintas modalidades impactan de muy diferente forma, en el mundo de las relaciones laborales, en el nivel de organización de los trabajadores, en su capacidad de acción colectiva y en definitiva en el tipo de inserción en el sistema político. Se propone una periodización tentativa de las principales etapas de la negociación colectiva en el país. Se analizan los rasgos distintivos del período 2005-2009, que en perspectiva comparada, han supuesto un viraje radical en las relaciones laborales.

Palabras clave: políticas laborales, regulación, sindicalismo y política

Summary

This article describes the main institutional mechanisms of labor regulation in Uruguay, including an analysis of the changes occurred in the period 1999-2004 and 2005-2009, and its impacts on trade unions. The central argument of the paper is that modifications of the institutions that regulate the world of labor are not neutral. Diverse institutions have different impact on labor relations, the level of organization of workers, their capacity for collective action and in the type of insertion they achieve in the political system. A tentative identification of the main stages of development of collective negotiation in Uruguay is proposed, and special consideration is given to the examination of the distinctive features of the period 2005-2009 which, in comparative perspective, implies a radical turn in the world of labor relations.

Key words: Labor policies; regulation, tradeunionism and politics.

