

“Uruguay 2005-2009: las políticas laborales y el sujeto sindical”

**LUIS SENATORE
GUSTAVO MÉNDEZ**

INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA -FCS- Udelar

Resumen: En el presente trabajo se analizan los cambios institucionales en materia de política laboral realizados por el primer gobierno del Frente Amplio (FA). El análisis se centra en la comparación de los períodos 1992-2004 y 2005-2009, haciendo hincapié en los cambios operados en la acción estatal y en el movimiento sindical. Si bien el trabajo reviste un carácter principalmente descriptivo, se analizan los cambios de acuerdo a un esquema analítico de tradiciones históricas de las relaciones laborales.

“Uruguay 2005-2009: las políticas laborales y el sujeto sindical”¹

**Gustavo Méndez
Luis Senatore**

1. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se analizan los cambios institucionales en materia de política laboral realizados por el gobierno del Frente Amplio (FA). El análisis se centra en la comparación de los períodos 1992-2004 y 2005-2009. Si bien el trabajo reviste un carácter principalmente descriptivo, se analizan los cambios de acuerdo a un esquema analítico de tradiciones históricas de las relaciones laborales.

Para ello, en primer lugar se presenta brevemente el marco de referencia analítico sobre las tradiciones históricas de relaciones laborales. Seguidamente se repasa el modelo de relaciones laborales vigente durante 1992-2004. Luego se detallan los cambios implementados por el Frente Amplio. A continuación se presenta una descripción de las rondas de Consejos de Salarios y la evolución reciente de las principales variables económico-laborales. Finalmente se exponen algunas consideraciones a modo de cierre y se realiza un ejercicio prospectivo acerca del escenario futuro.

2. TRADICIONES HISTÓRICAS Y RELACIONES LABORALES

El autor francés Jaques Freyssinet (2007), sostiene que los estados europeos heredaron tradiciones históricas distintas en cuanto a sus sistemas de relaciones laborales. Se encuentran rastros de cada una en todos los países europeos, sin embargo

¹ Este artículo es fruto de una investigación realizada en 2009 en el marco del convenio entre el Instituto de Ciencia Política-Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República y la Fundación Friedrich Ebert (FESUR). Dicha investigación fue realizada por los autores junto a Federico Traversa. El documento final de la investigación fue publicado por FESUR con el título *“Cuestiones de Agenda: La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: un análisis de los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009”*.

cada país puede vincularse con una tradición dominante. El autor destaca tres tradiciones: *voluntarismo*, *neo-corporatismo* y la del *antagonismo de clase*.

La tradición del *voluntarismo*, caracteriza a los países anglosajones, principalmente Gran Bretaña e Irlanda. El principio central del voluntarismo significa que corresponde a la libre decisión de los actores adoptar o no formas de organización colectiva, y que son estas organizaciones, cuando existen, las que deciden su reconocimiento recíproco. El resultado es una distribución de funciones entre los actores por la cual la intervención del estado se reduce al mínimo y sólo se justifica para proteger a categorías sociales demasiado débiles para organizarse. Asimismo, las normas públicas en materia de empleo resultan de la jurisprudencia de los tribunales que, en ausencia de una legislación de trabajo, se basan en los principios generales del derecho (common law). Finalmente, la negociación colectiva nace solamente de la iniciativa de las organizaciones patronales y sindicales involucradas.

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

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

antagonismo irreductible con el empresariado que, a su vez, es agresivamente hostil a este sindicalismo.

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

3. BREVE REPASO DEL MODELO DE RELACIONES LABORALES 1992-2004

3.1 Las Reformas de los '90

Lo mismo que en la mayoría de los países latinoamericanos, el Uruguay experimentó a lo largo de la década de los noventa los efectos de las reformas estructurales, promovidas por coaliciones políticas y sociales internas con el respaldo ideológico y material de los organismos financieros internacionales (Godio, 2004). Aún cuando se ha señalado la peculiar modalidad heterodoxa y gradualista del reformismo liberal en Uruguay –por contraposición a la profundidad y ritmo que habría caracterizado a los procesos de reforma, entre otros, en Argentina y Brasil- el hecho es que la economía uruguaya experimentó un verdadero ajuste estructural que constituyó una segunda fase del operado en los setenta, en los tiempos de la dictadura cívico-militar (Moreira, 2001). En el año 2000, la economía estaba más abierta y más desregulada que en 1990. A su vez la política de estabilización de precios con ancla cambiaria había apreciado la moneda nacional en relación 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; y 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 por la caída de la actividad 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. Éste pasó de un promedio de poco menos de 10% en el quinquenio 1985-1989 a algo más de 15% en 2001. Asimismo 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 década de los noventa el crecimiento económico convivió con el alza del desempleo y la mantención 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.

3.2. Impactos 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 Salarios²) del ámbito institucional en el que se negociaban los salarios. Esta decisión, así como las políticas efectivamente implementadas son coincidentes con los criterios impulsados por algunos organismos internacionales (BM). 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 las mejoras logradas fueron a expensas de la inversión y los consumidores) y las transferencias de ciertos recursos a los sectores informales mas desfavorecidos (BM, 1995).

² Los Consejos de Salarios fueron establecidos por ley de 1943 como una instancia obligatoria de negociación salarial tripartita entre empresarios y trabajadores con la mediación del estado, el que luego daba, por decreto del Poder Ejecutivo, carácter legal a lo allí acordado. Su funcionamiento fue suspendido en 1968 por resolución del gobierno de la época en el marco de una política de estabilización basada en el congelamiento de precios y salarios. Luego fueron restablecidos en 1986 por el primer gobierno democrático posdictadura pero volvieron a ser suspendidos en 1991 en el marco de la política de desindexación de la economía y de desregulación del mercado laboral. La ley nunca fue derogada.

En ese marco, 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 sociedad³. 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 actividad⁴.

Desde entonces el Estado se retiró de la negociación y el nivel salarial quedó sujeto 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; y la propia desregulación del mercado laboral, que al quitar la institucionalidad de la negociación colectiva eliminó un ámbito que incentivaba la acción organizada.

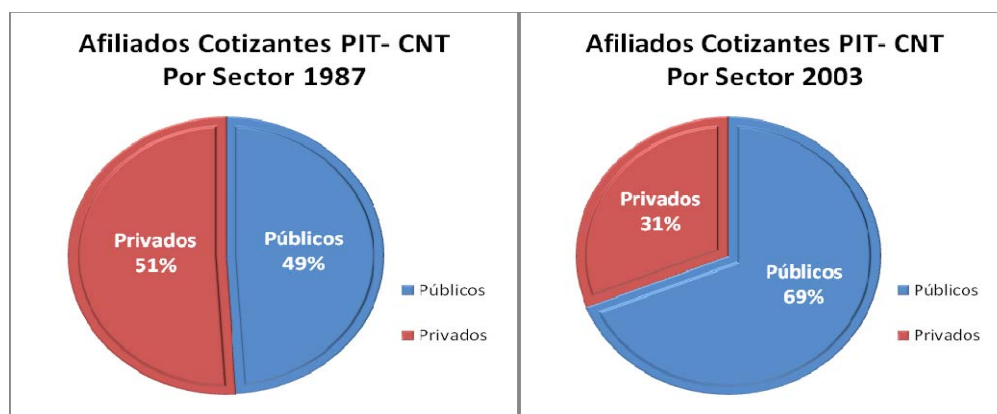
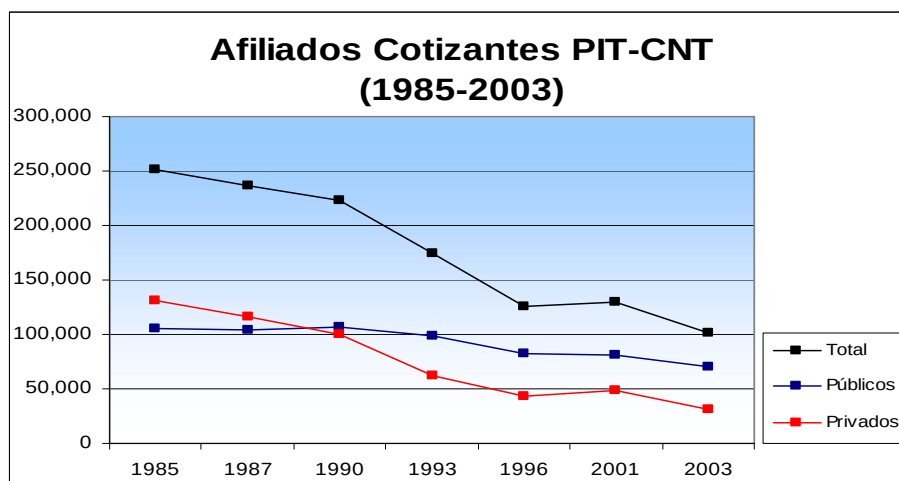
Así fue que en estos años, el sindicalismo se redujo cuantitativamente, con una brutal caída de la tasa de sindicalización que pasó del 35% en 1987 al 15% en el año 2000. Este descenso fue especialmente grave en el sector privado de la economía donde cayó del 28% al 8% en el mismo período. Como resultado 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 69% en 2003 (Gráfico 1). Con la casi única excepción en el sector privado del gremialismo bancario, este sindicalismo reducido cuantitativamente, desposeído de los ámbitos institucionales de negociación salarial y, por la vía de los hechos, sin la garantía estatal del derecho de asociación y de huelga, perdió gravitación como actor social, viéndose, en el sector privado, notablemente reducida su capacidad para defender a los trabajadores frente a los

³ 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.

⁴ El convenio colectivo del sector metalúrgico (2003) constituye una excepción importante.

embates de un nuevo empresariado vinculado a las actividades más dinámicas en el contexto del modelo de crecimiento de los noventa.

Gráfico 1. Afiliados PIT-CNT y Relación Públicos / Privados



En este panorama, el movimiento sindical debilitado en su ámbito de acción específico, se reposicionó como un actor relevante en el espacio político, constituyéndose en la más firme y persistente oposición a las reformas pro-mercado impulsados por los gobiernos de coalición de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado). En esta oposición, su único aliado en el sistema político fue el Frente Amplio. 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, aún cuando se plegara finalmente a las acciones promovidas por los sindicatos, en otras directamente no las acompañó. De todas formas, el PIT-CNT y el FA fueron aliados en la oposición a las reformas y, el constante crecimiento electoral de la izquierda a lo largo de los años noventa, fue creando amplias expectativas en el sindicalismo, centradas en la posibilidad de poner fin al ciclo reformista liberal, en particular a la desregulación del mercado laboral y a la desprotección de los derechos sindicales (Doglio, Senatore y Yaffé, 2004).

4. EL MODELO 1992-2004: PREDOMINIO DEL VOLUNTARISMO

Como se analizó en el capítulo anterior, la política de relaciones laborales del período 1992-2004 puede caracterizarse en base a los conceptos de desregulación y flexibilización laboral, en un contexto de fuerte predominio de las concepciones liberales, fomentadas por los organismos financieros internacionales, que propugnaban la reducción del Estado y el consecuente traspaso de atribuciones al mercado. En términos del modelo analítico de Freyssinet (2007), este período puede caracterizarse como de predominio de la tradición del *voluntarismo*.

Respecto al sujeto sindical, este período configuró una etapa crítica. En 2004 las debilidades del movimiento sindical eran visibles en cuanto a nivel de sindicalización, cantidad de convenios colectivos firmados y capacidad de movilización. Esta debilidad sumada al retraimiento del Estado, impactaron fuertemente en la negociación colectiva, la cual –librada a la voluntad y fortaleza de las partes- se redujo sustancialmente. En efecto, el Estado –en comparación con el quinquenio 1985-1989– redujo su incidencia en materia de regulación de las relaciones laborales al no convocar a los Consejos de Salarios –aunque sí ejerció la facultad de la fijación del Salario Mínimo Nacional-.

No obstante esto, y como han destacado algunos especialistas en Derecho Laboral, en términos jurídicos, en el Uruguay convivían dos modelos de relaciones laborales. Esto se funda en que el Poder Ejecutivo tenía la posibilidad de convocar a los consejos de salarios y por tanto impulsar la negociación colectiva, o de lo contrario no hacerlo – como efectivamente ocurrió-. Es por esta realidad que los cambios en materia de relaciones laborales durante los '90 no necesitaron modificar fuertemente la legislación

existente. Esta dualidad jurídica, -como se verá más adelante- facilitó la rápida reinstalación de los Consejos de Salarios en los primeros días del gobierno del Frente Amplio.

5. CAMBIOS EN LAS RELACIONES LABORALES 2005-2009

5.1. Antecedentes del Cambio

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

Por otro lado, 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 sindicalistas⁵ y empresarios durante el año 2004 y se prolongaron luego en el período de transición. Es así, que el presidente electo Tabaré

⁵Taller. (27-28 de mayo de 2004).Organizan: PIT-CNT y EP/FA/NM (Auspicia UGT/España) Documento del PIT-CNT: “La política de relacionamiento del movimiento sindical en la perspectiva de un gobierno del EP/FA/NM”. Taller.(22-23 de julio de 2004, Salón Azul IMM y Aebu) Organizan: PIT-CNT y EP/FA/NM (Auspicia UGT/España):“La Gestión en un gobierno progresista” Seminario (24 de agosto) Organizan: PIT-CNT y EP/FA/NM (Auspicia UGT/España) “Fuerza Política – Gobierno – Movimiento Sindical”.- Seminario (18.10.04)“El Mercado de Trabajo”.La experiencia italiana, los desafíos nacionales : El Acuerdo Social-Patronato Inca- Cgil y EP/FA/NM – PIT-CNT.

Vázquez, antes de asumir el gobierno, realizó el lanzamiento político⁶ 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.

5.2. Los Cambios Institucionales en las Relaciones Laborales

Es notorio el cambio de rumbo y de entonación que las medidas del gobierno del Frente Amplio imprimieron a la estructura institucional de regulación de las relaciones laborales. 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 apuntan 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 debilitaron por la vertiginosa caída de la afiliación, exigía como paso inicial facilitar el fortalecimiento de la organización sindical; al tiempo de restablecer la acción reguladora del MTSS.

Negociación Colectiva: Reinstalación con Innovaciones

Una de las primeras medidas del gobierno del Frente Amplio, fue reconvocar a los Consejos de Salarios, para lo cual no necesitó aprobar ninguna ley puesto que la ley N° 10.449 de Consejos de Salarios estaba vigente. Tres iniciativas se dieron casi simultáneamente:

- 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.
- Se creó un Consejo Bipartito de diálogo y negociación con los funcionarios públicos⁷.

⁶ Seminario convocado por el gobierno electo: « Análisis y propuestas acerca de la negociación colectiva en el Uruguay» (31.01.05).

⁷ Por vía de los decretos N° 104/005 y 113/005.

- Se instalaron los Consejos de Salarios en los 20 grupos de actividad definidos por el Consejo Superior.⁸ Asimismo, el gobierno impulsó 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 era lograr un compromiso nacional que opere de marco regulador para las posteriores negociaciones colectivas.⁹

En este marco, la negociación colectiva reapareció con la intensidad habitual. Sin embargo, se presentó 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. A su vez esta mayor extensión se cristalizó en la ronda de Consejos de Salarios de 2008, en la cual se creó el grupo de actividad que abarca al servicio doméstico.

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 sindical¹⁰ en tanto, los empresarios, se han distanciado y en ciertos casos han formulado fuertes cuestionamientos públicos¹¹. No obstante esto, 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, constituyeron 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.

⁸ El presidente de la República en acuerdo con el Ministro de Trabajo en los decretos : (N° 105/005 del 07.03.05).

⁹ .El anuncio lo efectuaron Astori y Bonomi, en su visita a la sede del Pit-Cnt (18.03.2005) para reunirse con el Secretariado Ejecutivo.

¹⁰ Inmediatamente después de las elecciones nacionales (03.11.2004) ya el movimiento sindical a través de un documento de seis puntos de su Sec. Ejecutivo, entre otras afirmaciones, señala que « de acuerdo con los anuncios del Dr. Tabaré Vázquez, en lo que tiene que ver con el mundo del trabajo- trabajo, negociación colectiva y libertades sindicales- encontramos varios puntos de acuerdo con las resoluciones emanadas del 8º Congreso del Pit-Cnt ».

¹¹ Declaración de las cámaras empresariales (15.12.2005) previa a la aprobación de la Ley de Fuero Sindical. El punto 7 de la misma afirma lo que sigue: “Esta iniciativa no es un hecho aislado. Forma parte de una estrategia que apunta al desplazamiento del empresario en la gestión de su propia empresa, determinando un nuevo orden en nuestra sociedad.” Manifiesto de las principales cámaras empresariales del Uruguay, motorizadas por la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, en contra del proyecto de ley denominado "Prevención de Conflictos". (08.03.2006).

En diciembre de 2006 produjo un primer acuerdo, en torno al objetivo de creación de 35.000 puestos de trabajo durante el año 2007. En el año 2006 continuó vigente la orientación de la política pública laboral diseñada al inicio de la gestión: se convocó a los Consejos de Salarios del sector privado y rural, se mantuvieron las reuniones del Consejo Superior Tripartito -aunque con frecuencia menor- y se relanzó, sobre el fin del año, la convocatoria del Compromiso Nacional. Asimismo, en el ámbito público continuó desarrollándose la negociación colectiva a través del Consejo Superior de la Negociación Colectiva del sector público¹².

El diseño referido, a la vez de significar un quiebre con el período 1992-2004, también tiene importantes diferencias con el modelo de negociación construido en el período 1985-1989. Las convocatorias se universalizaron, 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 también al sector del trabajo doméstico¹³. Si bien en 1985 había existido el Consejo Superior de Salarios -especie de acuerdo entre los tres operadores principales del sistema-, el Consejo Superior Tripartito se creó como 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, tuvo integración tripartita y no solo estatal como en 1985. Por lo tanto, si bien existió una reinstauración del tripartismo clásico, podría ser más adecuado denominarlo como *tripartismo ampliado*.

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.

¹² Como así también de los grupos previstos en el Decreto 113/05(15.03.05) donde se toman en cuenta las especificidades de la institucionalidad pública.

¹³ Debe notarse que solo concurrió la delegación trabajadora y se elaboró un decreto en consulta con ella.

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

Luego, entre fines de 2006 y durante el 2007 lo más relevante es que se aprobó la tan esperada Ley de Tercerizaciones¹⁴, 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)¹⁵, 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. Luego,

¹⁴ Leyes 18.098, 18.099 y 18.215 Años 2006 y 2007.

¹⁵ Ley 18.046 Octubre 2008.

en Diciembre se aprobó la ley que establece para todos los trabajadores rurales la jornada laboral de 8 horas, la regulación del ciclo semanal de trabajo y los días de descanso¹⁶.

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 trabajadores¹⁷. La anterior normativa establecía 18 días de licencia por estudio a efectuarse cuando el empleado lo solicitara, en la actual, el número de días se fija según la cantidad de horas trabajadas por semana y la fecha del goce de debe ser coordinada con el empleador. En el mes siguiente, entró en vigencia la normativa que establece la ampliación del seguro de desempleo para los trabajadores de más de 50 años, con la previsión de su generalización al conjunto de los trabajadores en caso de crisis¹⁸. 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 aquéllos 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. La normativa implica un avance en la cuestión de las relaciones de género, ya que la mayoría de los casos de acoso sexual en el trabajo tienen como víctima a mujeres.

Dentro de esta segunda ola de leyes laborales, también se aprobó una ley que regula los accidentes laborales camino al trabajo, sin embargo fue vetada por el Presidente. Tabaré Vázquez actuando en Consejo de Ministros, argumentó en el veto que la ley es muy difícil de reglamentar, de inspeccionar y que encarece los seguros. El veto tuvo impacto en la bancada frenteamplista y en el PIT-CNT, quienes mostraron rechazo y “asombro” ante la situación, ya que no había existido un aviso previo del Poder

¹⁶ Ley 18.441 Diciembre 2008.

¹⁷ Ley 18.458 Enero 2009.

¹⁸ Ley 18.399 Febrero 2009.

Ejecutivo¹⁹. Las últimas dos leyes aprobadas en esta legislatura fueron la que establece el acortamiento de los juicios laborales (que por problemas de implementación el PE retrasó su aplicación) y la ley de negociación colectiva (de públicos y privados) que se analiza a continuación.

Principales Leyes Aprobadas (2005-2009)

- *Promoción y Protección Sindical (Fuero y licencia sindical)*
- *Prescripción de Créditos Laborales*
- *Regulación del Trabajo Doméstico*
- *Tercerizaciones y responsabilidad empresarial*
- *Limitación de la Jornada Laboral Rural (8 horas)*
- *Creación del INEFOP*
- *Regulación de las licencias especiales para trabajadores privados*
- *Flexibilización del seguro de desempleo*
- *Acoso Sexual Laboral*
- *Ley de Negociación Colectiva para sector Público y Privado*
- *Abreviación de los Juicios laborales*

Ley de Negociación Colectiva: Institucionalización del Modelo

Casi finalizando la legislatura, el Parlamento aprobó la Ley de Negociación Colectiva para el sector privado y para el público, institucionalizando los cambios implementados por el Frente Amplio.

Sector Privado (Ley 18.566)

En el ámbito privado el órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales será el Consejo Superior Tripartito (CST), que queda configurado de la siguiente manera: 9 delegados del Poder Ejecutivo; 6 delegados de los empleadores; y 6 delegados de las organizaciones de trabajadores. Las competencias que le atribuye la ley al CST son:

¹⁹ Diario “El País” 22/05/09.

- A) Expedirse en forma previa al establecimiento, aplicación y modificación del salario mínimo nacional y del que se determine para los sectores de actividad que no puedan fijarlo por procedimientos de negociación colectiva. A tales efectos, el Poder Ejecutivo deberá someter estas materias a consulta del Consejo con suficiente antelación.
- B) Efectuar la clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, designando, en su caso, las organizaciones negociadoras en cada ámbito.
- C) Asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en caso de recursos administrativos dictados contra resoluciones referidas a diferencias ocasionadas por la ubicación de empresas en los grupos de actividad para la negociación tripartita.
- D) Considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita.
- E) Estudiar y adoptar iniciativas en temas que considere pertinentes para el fomento de la consulta, la negociación y el desarrollo de las relaciones laborales.

La principal novedad que introduce esta ley es que pone fin al monopolio del Poder Ejecutivo en la facultad de convocar a los Consejos de Salarios, con esta normativa la convocatoria puede ser solicitada por cualquiera de las tres partes del sistema. A su vez, en la ley se establece que existirán tres niveles de negociación, que podríamos denominar, el nivel *macro* tripartito en los Consejos de Salarios, el nivel *meso* bipartito a nivel de rama de actividad, y a nivel *micro*, negociación por empresa. Los niveles inferiores de negociación no podrán disminuir los mínimos acordados en los niveles superiores salvo que se establezca lo contrario en los Consejos de Salarios. La novedad en este punto es que la negociación bipartita entre empresarios y trabajadores cuando se realice a nivel *meso*, es decir, por rama de actividad y sin presencia del PE tendrá aplicabilidad para todo el sector de actividad.

Por otra parte, en cuanto a la duración de los convenios, la ley se orientó hacia el criterio de la ultra actividad, es decir, que un convenio sigue vigente hasta que lo sustituya otro, salvo que en el mismo se haya establecido explícitamente lo contrario. Finalmente, en la ley se introdujo una cláusula de prevención de conflictos, por la cual los pactantes del acuerdo se obligan a no promover acciones que contradigan lo pactado. Ésta cláusula fue introducida a último momento por el Senado, cuando la Cámara de Diputados ya había dado aprobación al proyecto de ley. Tal situación generó algunas discrepancias entre los legisladores del FA, principalmente por el hecho de que los plazos eran muy restringidos debido a que el proyecto de ley (que estaba en discusión desde 2007) terminó aprobándose en una de las últimas sesiones de la legislatura.

Sector Público (Ley 18.508)

La negociación colectiva para el sector público es una de las novedades que se produjeron en la administración del FA. Esta ley consolida esta innovación. Si bien existía negociación colectiva en este sector en los años precedentes, no se instrumentaba de acuerdo a una estructura formal de negociación, como la prevista por la nueva normativa. La ley establece que la Negociación colectiva en el sector público *“es la que tiene lugar, por una parte entre uno o varios organismos públicos, o una o varias organizaciones que los representen y, por otra parte, una o varias organizaciones representativas de funcionarios públicos, con el objetivo de propender a alcanzar acuerdos que regulen:*

- A) Las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral.
- B) El diseño y planificación de la capacitación y formación profesional de los empleados en la función pública.
- C) La estructura de la carrera funcional.
- D) El sistema de reforma de la gestión del Estado, criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización.
- E) Las relaciones entre empleadores y funcionarios.
- F) Las relaciones entre uno o varios organismos públicos y la o las organizaciones de funcionarios públicos correspondientes y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de la negociación.

Fuente: Ley 18.508 Art.4°

Asimismo, en la normativa aprobada se incorpora la obligatoriedad de la negociación, aunque no se obliga a llegar acuerdos. La ley abarca al Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, los entes autónomos, servicios descentralizados y los Gobiernos Departamentales (Intendencias Municipales, Juntas Departamentales y Juntas Locales Autónomas Electivas). A su vez será el MTSS el encargado de velar por la aplicación de la norma.

En cuanto a la estructura del sistema, este varía de acuerdo al organismo o poder del Estado. Básicamente dos son las formas generales. Para el caso del Poder Ejecutivo, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, la negociación se realizará en tres niveles: nivel *superior*, a través del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (CSNCSP); nivel de *rama* o *sectorial*, a través de mesas de negociación; y a nivel de *organismo*, también a través de mesas de negociación. El CSNCSP estará constituido por 2 representantes del MTSS; 2 del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); 2 de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP); 2 de la Oficina de Servicio Civil (OSC); y 8 representantes de las organizaciones de trabajadores. Públicos. Para el resto de los organismos y poderes del Estado, el ámbito de negociación serán las mesas de negociación, las cuales deberán establecer la forma de funcionamiento atendiendo a las particularidades de cada organismo.

De esta manera queda organizado el sistema de negociación colectiva a nivel nacional, consolidando los cambios que introdujo el gobierno del FA. Con la aprobación de la Ley de Negociación 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. Este –a nuestro entender- es el cambio más trascendente que introduce la normativa.

5.3. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Marginación a la Centralidad

Con la reinstalación de la negociación tripartita, se produjo la revitalización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Una de las notas relevantes, es que ha pasado de ser una cartera marginal a ocupar un lugar central, su visibilidad pública así lo demuestra. El papel del MTSS en los Consejos de Salarios, el rol de los negociadores del Ministerio en la resolución de los conflictos, así como la fuerte actividad de la Dirección Nacional de Trabajo y de la Inspección de Trabajo, son todas cuestiones que hacen que la actividad del MTSS se haya expandido en cuanto a la regulación de las relaciones laborales. Por otra parte, también se potenciaron las oficinas que el MTSS posee en el interior, configurando un avance en materia de descentralización.

Este aspecto cobra especial relevancia en cuanto cristaliza la mayor participación del Estado en materia de regulación de las relaciones laborales, siendo un elemento fuertemente contrastante con el período 1992-2004.

5.4. Cambio de Orientación del FA: Organismos Financieros vs OIT

Las decisiones gubernamentales del FA fueron coincidentes con propuestas elaboradas por la OIT²⁰, orientadas a la búsqueda de lo que se ha denominado trabajo decente o trabajo digno, el reconocimiento de la existencia de derechos laborales irrenunciables y universales, y la promoción del diálogo social como un objetivo estratégico. Al mismo tiempo, el modelo tripartito de negociación ha exigido la presencia de sujetos colectivos fuertes, independientes y representativos, lo cual demanda medidas de garantía y protección a los negociadores, en especial a los más 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. En este sentido, el contraste con el modelo de relaciones laborales de 1992-2004 es notorio, pasando de las orientaciones de los organismos financieros, hacia una fuerte influencia de las conceptualizaciones de OIT.

En el próximo apartado, se repasa el desarrollo de las tres rondas de Consejos de Salarios que se realizaron durante 2005-2009. Es de alguna manera una forma de evaluar el impacto de los cambios en el momento mismo en el que se estaban produciendo. De todas formas, una evaluación más certera deberá necesariamente, quedar como tarea para el futuro, cuando la situación se estabilice, ya que siempre que se realizan cambios en las reglas de juego, los acoplamientos de los actores no son inmediatos.

²⁰ El concepto de “trabajo decente” está contenido en el llamado de alerta lanzado por el Director General de la OIT Juan Somavía, en su primer Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo (1999). Plantea la absoluta necesidad de dotar a las transformaciones económicas de un fuerte contenido ético, que reúna los conceptos de seguridad, protección social, equidad y dignidad humana, con los conceptos de eficiencia, productividad y flexibilidad, como única estrategia realista de crecimiento.

6. LAS RONDAS DE CONSEJOS DE SALARIOS

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 mismos (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"*²¹. 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

²¹ "Relaciones Laborales, Diálogo Social y Consejos de Salarios", junio de 2008, Espacio de Opinión de Presidencia de la República.

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.²²

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 2008²³.

En 2008, con la presencia de representantes de 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 mas sumergidos. Estos criterios incentivaron la extensión de los plazos de los convenios y la adopción de ajustes anuales, una mayor flexibilidad

²² 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.

²³ Cabe recordar que en diciembre de 2007, COFE se había negado a suscribir el convenio laboral que sí firmaron los trabajadores de los Entes y de la banca Estatal. Solicitaron y les fue concedida una entrevista (marzo 2008) con el presidente de la República, Tabaré Vázquez, y finalmente firmaron un acuerdo que en un anexo, incluye una tabla específica de la recuperación salarial, que al finalizar el convenio estaría en el 19,5%, lo que equivale a la pérdida que hubo en el quinquenio de la administración de Jorge Batlle. El convenio laboral abarca a todos los trabajadores de la administración central, además de los del artículo 220 (Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) y la Corte Electoral), en total cerca de 35 mil funcionarios. Más allá de que la firma del convenio es calificada como un gran avance, el presidente de COFE dijo que "no ata las manos del gremio para luchar por la plataforma reivindicativa para la próxima Rendición de Cuentas".

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 mas 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° 1.²⁴

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"*²⁵.

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

²⁴ Fuente: Presentación del MEF y el MTSS ante el Consejo Superior Tripartito, 4 de Junio de 2008.

²⁵ Declaraciones al diario "La República", 5 de junio de 2008.

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 dónde los sectores que estuvieron cubiertos por convenios colectivos eran la excepción. Asimismo, la apuesta del gobierno del Frente Amplio 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
Total Documentos Firmados	181	213	8	226
Acuerdos por Consenso	167	184	6	185
Acuerdos por Mayoría*	10	22	s/d	23
Sin acuerdo (Decreto PE)	4	7	s/d	15
% Acuerdos por Consenso	92%	86%	75%**	84%

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

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

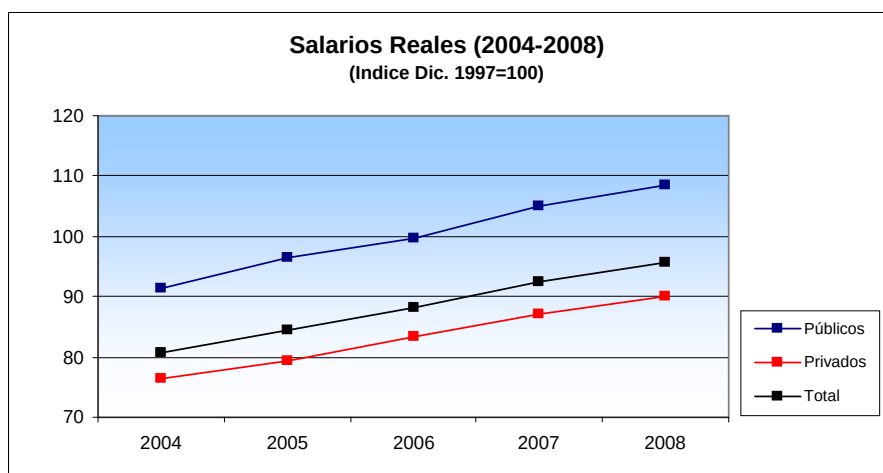
Fuente: Presentación del MEF y el MTSS en el Consejo Superior de Salarios (04.06.2008) en base a datos del Programa de Modernización de las RRL de Ucudal y MTSS y Memoria Anual del MTSS 2008.

7. EVOLUCIÓN DE LAS VARIABLES ECONOMICO-LABORALES 2005-2009²⁶

En términos generales, las principales variables económico-laborales mostraron una evolución positiva en todo el período. En el año 2008 así como en los primeros meses del 2009, la evolución confirma el desempeño positivo registrado en los años precedentes. Tal desempeño se dio en un contexto de crecimiento económico estable y pronunciado. *Nota 2010:* En el período 2005-2009 el PBI del Uruguay creció un 34,5% según cifras del Banco Central del Uruguay (BCU). Este guarismo se ubica sensiblemente por encima de la media histórica del país.

El sobre *salario real*, aumentó en 2008 en promedio un 3.5% y el aumento se distribuyó uniformemente en los ámbitos público y privado. Según estimaciones presentadas en el Informe de Coyuntura del Instituto de Economía, el salario medio real aumentará en 2009 un 4,5%. 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 2. *Nota 2010:* En el conjunto del período 2005-2009 el salario real aumentó un 27%.

Gráfico 2. Salario Real (2004-2008)



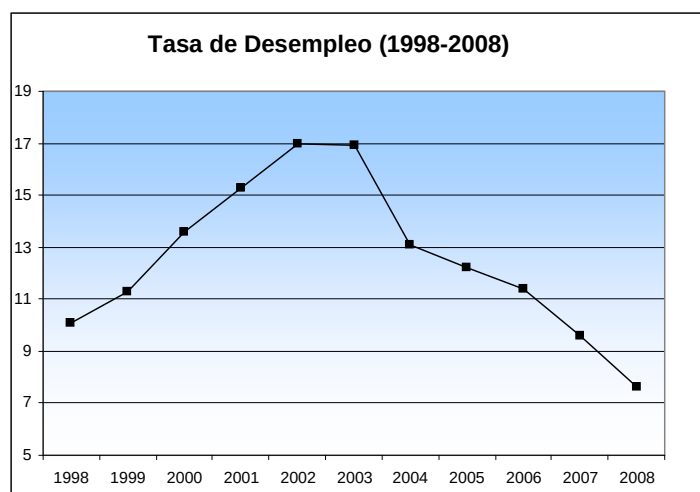
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe de Coyuntura 2009 del Instituto de Economía.

En Agosto de 2009 del INE establece que la *tasa de desempleo* se ubicó en el 7,2% para la totalidad del país. En cuanto a datos anuales, el promedio del 2008 para el total

²⁶ Hemos considerado importante adjuntar algunas cifras oficiales que no existían al realizar esta investigación (2009). Las mismas se especifican como “Nota 2010”.

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 Grafico 3. 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 año anterior, aumentando tan sólo un 0,6% la cantidad de personas en edad de trabajar que se ofreció en el mercado laboral.²⁷ Nota 2010: En 2009 la tasa de desempleo promedio fue de 7,7% según el Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico 3. Tasa de Desempleo (1998-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

En cuanto a la *calidad del empleo*, los datos 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.²⁸ Estos datos suponen un leve descenso del empleo sin

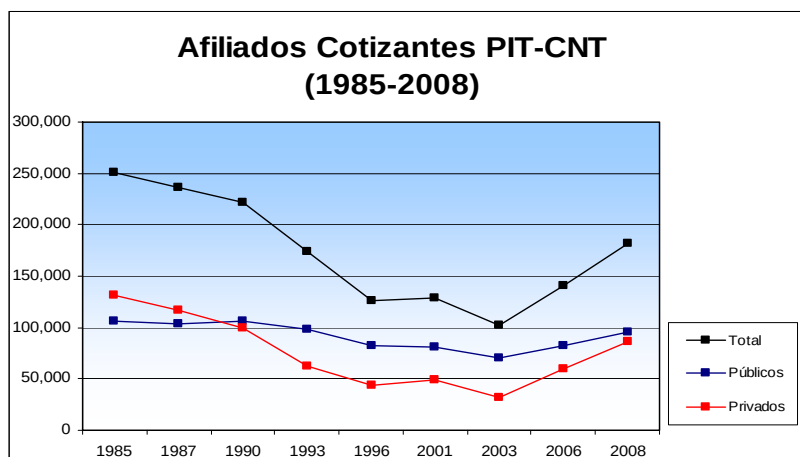
²⁷ Ver Informe de Coyuntura 2009 del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

²⁸ Datos de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

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 Grafico 4. 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 a partir de 2006 se 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. La instalación de los Consejos de Salarios, la ley de fuero sindical, así como la caída del desempleo parecen ser las variables claves para explicar este cambio de tendencia.

Gráfico 4. Afiliados PIT-CNT y Relación Públicos / Privados



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 2007²⁹. 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.³⁰

8. EL MODELO 2005-2009: PREDOMINIO DEL NEOCORPORATISMO

De una manera resumida, puede decirse que los cambios que realizó el FA se caracterizan por: convocar, fomentar e institucionalizar la negociación colectiva con la novedad del sector público, el rural y el servicio doméstico (*tripartismo ampliado*); fortalecer legalmente las garantías para la actividad sindical; dotar de centralidad en la regulación de las relaciones laborales al MTSS; y por último un modificar la orientación ideológica de la política laboral con respecto al período 1992-2004, basándose el FA en las conceptualizaciones de OIT.

En términos del modelo analítico de Freyssinet (2007), este período puede caracterizarse como de predominio de la tradición del *neo-corporatismo*. La

²⁹ Cifras aproximadas.

³⁰ 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.

institucionalización de la negociación colectiva, con el correlato del reposicionamiento de los actores –el Estado y el movimiento sindical-, son elementos centrales para realizar tal caracterización. En efecto, como vimos, el regreso de Estado a jugar un rol central en la regulación de las relaciones laborales, así como la revitalización del movimiento sindical, dan cuenta de este reposicionamiento.

9. A MODO DE CIERRE

En este documento se analizaron los cambios en la política laboral del período 2005-2009 en Uruguay. El repaso de las medidas laborales adoptadas por el gobierno del FA, permite señalar un cambio notorio respecto a las políticas predominantes durante el período 1992-2004.

Al enmarcar los períodos 1992-2004 y 2005-2009 dentro del esquema analítico de las tradiciones históricas en materia de relaciones laborales de Freyssinet (2007) se identificó un cambio notorio. Desde esta perspectiva, los cambios institucionales introducidos por el FA con respecto al período 1992-2004, pueden entenderse como el pasaje de un modelo de relaciones laborales con predominio de la tradición del *voluntarismo*, hacia un modelo que se enmarca en la tradición del *neo-corporatismo*. Tal pasaje, se combinó con la mayor presencia estatal en la regulación de las relaciones laborales, y con la revitalización del movimiento sindical.

Por otra parte, la evolución de las variables económico-laborales evidenció un buen desempeño durante el quinquenio –en comparación con el quinquenio anterior-. No es sencillo determinar el impacto preciso que tuvieron las reformas en la política laboral en la evolución de dichas variables, no obstante pueden hacerse dos 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. Esta afirmación ha sido realizada también para el estudio del caso argentino en los años recientes (Palomino, 2007 y 2007b).

En segundo lugar, algo que parece ser claramente el resultado de los cambios es la revitalización del movimiento sindical, el cual ha procesado un crecimiento exponencial del nivel de sindicalización, revirtiendo un período de casi 20 años de caída constante en el número de afiliado. Las mayores garantías legales para la actividad sindical, sumadas a la reinstauración e institucionalización de la negociación colectiva, operaron como dos incentivos positivos a la afiliación sindical.

9.1. Haciendo Prospectiva: Un Escenario Posible

Desde la perspectiva del actor gubernamental en el próximo quinquenio, el centro no se colocará en un activismo transformador, sino que tendrá el desafío de implementar, de velar por el funcionamiento del sistema, tarea que sin duda no será sencilla, por los múltiples intereses que participan. Hay que tener presente que este periodo de intenso reformismo legislativo en materia laboral recién se cierra con la aprobación de la norma de la negociación colectiva del sector privado el 10 de setiembre de 2009, es decir en el filo del período parlamentario real.

A partir del diseño institucional existente, las reivindicaciones y las propuestas se jugarán en el terreno de los convenios, en el desarrollo real, efectivo, concreto de la negociación colectiva y de las formas en que se desarrolle el diálogo social. Los avances se medirán en más y mejores convenios, qué temas contienen y cuáles se le agregan. En este terreno, la iniciativa se traslada a los actores sociales, los que en base al nuevo diseño institucional deberán tener un papel relevante en la negociación colectiva y en el dialogo social, articulada a la función promotora del MTSS.

Desde la mirada del movimiento sindical será el momento de avanzar en la negociación colectiva de calidad, que junto al eje de lo salarial, introduzca temas como la organización del trabajo, la renovación de las categorías, entre otros, que permitan una perspectiva de mediano y largo plazo, orientadas al objetivo de modernizar las relaciones laborales.

Asimismo lo que para muchos ha sido una zona gris de la política laboral, específicamente la política activa de empleo y concretamente la política en materia de

formación profesional, será necesario e inevitable su articulación estrecha con la negociación colectiva, para hacer posible la modernización de la organización del trabajo. La ley de creación del INEFOP, hace imprescindible la elaboración de orientaciones al respecto, que superen los déficits del sistema Dirección Nacional de Empleo-Junta Nacional de Empleo (DINAE-JUNAE).³¹

9.2. Agenda Pendiente

En el marco de la investigación se realizaron entrevistas a informantes calificados. En las mismas se les consultó acerca de los temas que mayor urgencia tenían en ser tratados en materia de relaciones laborales. En base a dichas consideraciones, se presentan los principales temas que se mencionaron, como forma de configurar una agenda pendiente en las relaciones laborales.

Agenda Pendiente: Algunas Propuestas

- *Fortalecer la Inspección Nacional de Trabajo*
- *Profundizar la descentralización del MTSS*
- *Capacitar nuevos funcionarios en el MTSS*
- *Universalizar la negociación colectiva en los ámbitos formales para el sector público* (ya que existen casos en los que la negociación no se realizó en Consejos de Salarios, como por ejemplo en la Corte Electoral)
- *Elaborar políticas focalizadas* (por ejemplo, políticas de empleo juvenil, las PYMES y las empresas unipersonales)
- *Establecer incentivos para la capacitación profesional* (por ejemplo beneficios impositivos a las empresas que inviertan en capacitar a los trabajadores)
- *Incorporar el tema de la productividad a la negociación colectiva*
- *Avanzar en materia de normas sobre Seguridad e Higiene laboral*
- *Desarrollar el Derecho Penal Laboral*
- *Rever las leyes de despido*
- *Plantear la creación de un Fondo de Garantía Salarial*
- *Revitalizar el Consejo Nacional de Economía*, como forma de promover el pacto social

³¹ En una línea similar a la planteada, se encuentran las posiciones de Hugo Barreto y Oscar Ermida. Ver entrevista “Se fortaleció el sector trabajador y la organización sindical” En Revista Trabajo y Utopía n° 93, Octubre 2009.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL (1995) “El mundo del trabajo en una economía integrada”. Informe del Banco Mundial.

DOGLIO, NATALIA; LUIS SENATORE Y JAIME YAFFÉ (2004). “La izquierda política y los sindicatos: 1971-2004”, en Jorge Lanzaro (Coord.), *La izquierda entre la oposición y el gobierno*, Instituto de Ciencia Política, Montevideo, Ed. Banda Oriental.

FREYSSINET, JACQUES (2007). “El desafío de las políticas de empleo en el Siglo XXI. La experiencia reciente de los países de Europa Occidental”. Miño y Dávila, Buenos Aires.

GODIO, JULIO (2002). “Las Políticas Laborales de las Organizaciones Multilaterales de Crédito y su impacto en las Relaciones Laborales en América Latina”. (www.fes.ar/publicaciones)

INSTITUTO CUESTA DUARTE (2009). Revista Trabajo y Utopía N° 93, Octubre de 2009.

INSTITUTO DE ECONOMÍA (2009). “Informe de Coyuntura 2008-2009”. Área de Coyuntura – Facultad de Ciencias Económicas y de Administración – UdelaR.

MOREIRA, CONSTANZA (2001). “La Reforma del Estado en Uruguay: Cuestionando el gradualismo y la heterodoxia”. En Calamé y Talmant, *Con el Estado en el corazón*. Trilce, Montevideo.

PALOMINO, HÉCTOR (2007). “Transiciones del empleo en Argentina: del ‘régimen de precarización’ a un ‘régimen de regulación’ del trabajo”. Presentado en el V Congreso de ALAST, 18-20 de Abril de 2007, Montevideo.

— (2007b). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. Una versión de este ensayo fue presentado en el 8° Congreso de ASET- Buenos Aires, agosto de 2007.

SENATORE, LUIS (2008). “Políticas Públicas Laborales y Sindicalismo en Uruguay 1992-2007”. Documento de Trabajo N° 53, Montevideo, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.

SENATORE, LUIS (2008b). “Las políticas laborales”. En *Informe de Coyuntura 2008: Encrucijada 2009* del ICP – FCS – UdelaR. Fin de Siglo, Montevideo.

SENATORE, LUIS Y GUSTAVO MÉNDEZ (2009). “Relaciones laborales 2008-2009”. En *Informe de Coyuntura: Encrucijada 2010: la política uruguaya a prueba*. ICP – FCS – UdelaR. Fin de Siglo, Montevideo.

ZURBRIGGEN, CRISTINA; LUIS SENATORE; NATALIA DOGLIO y GERARDO CAETANO (2003). "Los sindicatos Frente al Impacto de la Transformación del Mercado Laboral ¿Crisis de Desaparición o Crisis de Transformación?". Montevideo, Ed.Fesur. (<http://www.fesur.org.uy/publicaciones/>)

FUENTES CONSULTADAS

- Banco Central del Uruguay www.bcu.gub.uy
- Instituto Nacional de Estadística www.ine.gub.uy
- Instituto Cuesta Duarte www.cuestaduarte.org.uy
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social www.mtss.gub.uy
- Ministerio de Economía y Finanzas www.mef.gub.uy
- Universidad Católica del Uruguay. Programa de Modernización de las Relaciones Laborales. Informes del período 2005-2009. Disponibles en www.ucu.edu.uy
- Diarios: El País, El Observador, La República.
- Radio: El espectador.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- Dr. Hugo Barreto. *Asesor Jurídico Parlamentario*
- Juan José Bentancor. *Diputado – Miembro de la Comisión de Legislación del Trabajo*
- Milton Castellano. *Miembro del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT*
- Oscar López. *Miembro del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT*
- Dr. Nelson Loustaunau. *Subsecretario del Trabajo y Seguridad Social*
- Jorge Pozzi. *Diputado – Miembro de la Comisión de Legislación del Trabajo*