

Uruguay: políticas públicas y regulación laboral

FRANCISCO PUCCI*
MARIELA QUIÑONES

pp. 173-194

Resumen

El trabajo analiza los cambios en las relaciones laborales y en la negociación colectiva ocurridos en Uruguay luego del advenimiento del gobierno de izquierda en el año 2005. Tras un período de desregulación neo-liberal, el gobierno de izquierda desarrolló un conjunto de políticas orientadas a fortalecer el marco normativo de la negociación colectiva, dar garantías legales para la acción sindical y formalizar las relaciones de trabajo. Estos cambios conformaron un nuevo escenario para el desarrollo de estas, superando algunas limitaciones históricas, con impactos positivos en la acción colectiva de los actores laborales. Sin embargo, el desarrollo de mayores relaciones de confianza entre las partes, de reglas de juego claras y de culturas de negociación compartidas plantea tareas que tienen todavía un largo camino por delante.

Palabras clave

Regulación / Relaciones laborales / Actores laborales

Abstract

The paper analyzes the changes in labor relations and collective bargaining in Uruguay after the advent of the leftist government in 2005. After a period of neo-liberal deregulation, the new leftist government developed a set of policies aimed at strengthening the regulatory framework for collective bargaining, give legal guarantees for union action and formalize labor relationships. These changes set a new stage for the development of labor relations, overcoming some historical limitations, with positive impacts on the collective action of labor stakeholders. However, the development of a more significant trust relation among the parties, of clearer game rules and a culture of shared negotiation, outlines tasks that still have a long way to go.

Key words

Regulation / Labor relations / Labor Actors

* F. Pucci: Profesor Titular del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Coordinador del Grupo de Investigación «Sociología de la gestión de los recursos humanos».

Correo-e: francisco.pucci@cienciassociales.edu.uy

M. Quiñones: Profesora Agregada del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Integrante del Grupo de Investigación «Sociología de la gestión de los recursos humanos»

Correo-e: mariela.quinones@cienciassociales.edu.uy

Introducción

A partir de marzo de 2005 en Uruguay, con la instalación del gobierno de izquierda, comenzó una reforma laboral cuyo resultado fue un nuevo Sistema de Relaciones Laborales que alcanzó su consolidación en el segundo gobierno de izquierda que se iniciaría en marzo de 2010. Dicha reforma ratificó la postura del gobierno de clara oposición al modelo neoliberal que primó en anteriores administraciones desde la década de los noventa. Su implementación tuvo como fundamento dos acciones: la decisión política de volver a convocar a los Consejos de Salarios (nueva Ley de Consejos de Salarios N° 18.566) y la promulgación de la ley de Libertad Sindical (N° 17940). Estas decisiones estuvieron orientadas principalmente a hacer realidad, para todos los uruguayos, el derecho constitucional a sindicalizarse. A partir de estas leyes, la reforma se fue consolidando como un proceso caracterizado por una continuidad de activación de mecanismos de protección de los trabajadores, basados en la promulgación de un abanico de leyes ligadas a sus derechos; leyes cuya mayoría recoge viejas aspiraciones del movimiento sindical.

La convocatoria a los Consejos de Salarios como primera decisión del gobierno, en marzo de 2005, implicó la reactivación de un mecanismo de negociación de larga data en Uruguay, instalado por primera vez a través de la Ley 10.449 de Consejos de Salarios del 12 de noviembre de 1943. Desde esta fecha, Uruguay dispuso de un escenario institucional de encuentro periódico para negociaciones de trabajadores y empresarios, con presencia del Poder Ejecutivo, desde donde definir los procedimientos y los contenidos de los acuerdos y desde donde establecer la fijación de salarios mínimos por categoría y por grupos profesionales.

La promulgación de dicha ley, en la década del cuarenta, tuvo una enorme significación en el plano de las relaciones laborales, ya que logró, a partir de la constitución de los Consejos de Salarios, el reconocimiento de la existencia de actores sindicales y empresariales con puntos de vista e intereses contradictorios. Es decir, este espacio configuró un sistema donde se institucionalizaba el conflicto, a la vez que quedaba abierto a la participación del Estado, al que se le otorga la potestad de intervenir como árbitro y componedor en la relación trabajo-capital.

Desde entonces, y si bien a lo largo del siglo XX su funcionamiento ha tenido distintas etapas, los Consejos de Salarios constituyeron el principal mecanismo de activación del sistema de relaciones laborales y el que más ha contribuido a explicar las variaciones en los niveles de empleo y salario. Al respecto, Plá Rodríguez señala

Con motivo del funcionamiento de los Consejos de Salarios, las partes tuvieron infinidad de oportunidades para resolver sus divergencias o documentar sus acuerdos —que no cabían dentro de los moldes de la ley— en convenios colectivos. Y nada digamos de la influencia indirecta que dicha ley ejerció, al fomentar el desarrollo sindical en nuestro desorganizado ambiente profesional» (1956, Tomo I: 208).

Lo que se ve reafirmado por Notaro (2009), quien citando a Rosebaum señala:

Considerando que los efectos del sistema excedieron las previsiones originarias del legislador de la época y se constituyeron en la variable de sustentación del modelo de relaciones laborales de nuestro país, así como una fuente del derecho del trabajo individual (el salario y las condiciones de trabajo y empleo) y colectivo (la negociación, la libertad sindical y el convenio colectivo).

Los Consejos de Salarios funcionaron durante un cuarto de siglo ininterrumpidamente, hasta el año 1968 cuando el gobierno de entonces, primero por decreto N° 420/68 y luego por ley (denominada de creación de la Coprin –Comisión de Productividad, Precios e Ingresos–) estableció la congelación total de precios y salarios, a través de las denominadas «medidas prontas de seguridad económicas». Esta situación se extendió hasta el golpe de Estado del año 1973, momento en que comenzó no sólo un entecimiento en la aprobación legislativa en materia de derechos individuales, sino también una parálisis de la negociación colectiva. La dictadura militar se caracterizó por el avasallamiento de los derechos individuales y restricciones a las libertades, y por una fuerte persecución a la actividad sindical.

Luego de este *impasse*, en un periodo que puede caracterizarse de «centralización e imposición» (Doglio y Senatore, 2007) en materia salarial, los Consejos de Salarios fueron retomados en un nuevo ciclo de implementación en el primer gobierno post-dictadura y volvieron a ser un importante ámbito de participación social, no sólo de los trabajadores organizados sindicalmente, sino también de los empresarios. La reconstrucción institucional se comenzó a llevar a cabo en un contexto recesivo y de crisis financiera sin precedentes en el país, después de una larga fase de represión de la actividad sindical y una caída muy importante de los salarios. Aun así, la reinstalación de los Consejos de Salarios fue un mecanismo para canalizar las demandas represadas durante más de diez años y para buscar compatibilizar los resultados salariales con los objetivos de la política macroeconómica.

En el funcionamiento de los Consejos de Salarios, durante este periodo, se visualizan dos etapas en el proceso de negociación laboral: hasta 1988 el objetivo central del gobierno fue disciplinar y organizar las relaciones laborales con base en convenios largos y después, una vez obtenido un relativo 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 (Notaro et al., 2011).

En un segundo periodo, los Consejos de Salarios funcionaron bajo ciertas especificidades: los representantes empresariales y sindicales fueron designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las organizaciones respectivas, y no electos como indicaba la ley de 1943; los laudos de los consejos tenían que ser ratificados (y en algunos casos fueron modificados) por decretos de los ministerios de Economía y Finanzas, y de Trabajo y Seguridad Social (Ley 13.720 de 16/12/68 y Decreto-Ley 15.738 de 21/06/78); se creó un órgano central, el Consejo

Superior de Salarios (Cosusal), que se convirtió en el ámbito de negociación de los criterios generales que debían regir en las relaciones laborales, las modalidades de funcionamiento de los Consejos, la delimitación de las actividades económicas comprendidas en cada Consejo Sectorial y las funciones de conciliación y arbitraje. En el Cosusal se establecieron 48 grupos de actividad y se reglamentó que en cada una de ellos operara un Consejo Tripartito con dos delegados de los trabajadores, dos de los patrones y tres del Poder Ejecutivo. Estos grupos se subdividieron en subgrupos más homogéneos (fueron 187 en 1985 y llegaron a 210 en 1988); comprendieron aproximadamente unos trescientos sesenta mil trabajadores asalariados privados urbanos, que significan aproximadamente un 33 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA). En este ámbito, se negociaron las condiciones generales de trabajo y, en particular, los criterios de ajuste y de reevaluación de los salarios en función de la inflación. Los ritmos de inflación variables y por períodos muy diferentes a los de la devaluación se transformaron en un problema complejo para las empresas que no querían perder competitividad por aumento de sus costos de mano de obra, así como para los trabajadores que no podían aceptar el deterioro de su salario real.

Asimismo, la restauración de los Consejos tuvo implicaciones en las relaciones laborales, tanto a nivel de empresa como en el plano macroeconómico (Notaro y Hintermeister, 1989). La posibilidad del ejercicio del derecho a huelga llevó a los empresarios a promover la incorporación de nuevos instrumentos para asegurar la continuidad del proceso productivo, como las cláusulas de paz y los mecanismos de prevención de conflictos, que acompañaron las mejoras en los niveles de salarios y las condiciones de trabajo (Notaro et al., 2011). Otro aspecto a señalar, y que fue visto como un obstáculo, fue la desincronización de los Consejos y las metas impuestas en torno a la inflación. El gobierno ratificado por ley empezó a intervenir en los Consejos fijando pautas salariales para las negociaciones y debiendo ratificar laudos (mecanismo abierto en las leyes aprobadas en el período pre y durante la dictadura por la Ley 13.720 de 16/12/68 y Decreto-Ley 15.738 de 21/06/78). La tendencia fue la de promover acuerdos por períodos cada vez más largos que llegaron a dos años y la incorporación de criterios que tuvieran en cuenta la competitividad y la productividad.

El período 1990-2005 de desregulación neoliberal

El proceso de institucionalización de las relaciones laborales iniciado en 1985 fue paulatinamente evolucionando hacia un modelo más ajustado a las pautas de regulación económica dominantes. La administración del Partido Nacional (también denominado Partido Blanco), que asumió en 1990, impuso una política de desregulación y de apertura de la economía, en la que la firma del Tratado de Asunción para constituir el Mercosur (Mercado Común del Sur) cobra significación especial, pues marca el hito de una nueva actitud del gobierno al desmontar las subvenciones y el proteccionismo como orientación del Estado en el proceso de integración regional.

El Estado empleador y protector de las industrias sustitutivas de importaciones fue cuestionado por la evolución experimentada en la economía mundial desde fines de los 70. El nuevo paradigma tecnológico desarrollado a escala mundial y la tendencia generalizada de apertura a los mercados mundiales forzó a la economía uruguaya, como a la de otros países periféricos, a una readecuación en términos de equipamiento y de organización productiva. Se verificaron fuertes coincidencias entre las políticas efectivamente implementadas y los criterios impulsados por algunos organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, FMI, BID). Como en otros países de la región, se abrió un periodo de reformas económicas estructurales y de liberalización, marcado por la apertura, la desregulación y la estabilización con ancla cambiaria. Por efecto de estas medidas, la industria manufacturera doméstica sucumbió frente a la competencia extranjera y la competitividad externa de los bienes 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».

Desde la perspectiva de las relaciones laborales, no solo fue cuestionado el papel y el tamaño del Estado, sino que temas como la innovación tecnológica, la desregulación, la flexibilidad laboral, la seguridad social, el derecho al trabajo, el salario y el empleo, se convirtieron en problemas centrales dentro de este proceso. En este sentido, las directivas que impulsaron las nuevas modalidades de desarrollo pasaron por la implementación de políticas tales como la reducción significativa de la intervención estatal en la economía, retirándose del desempeño directo en algunas actividades productivas y eliminando políticas proteccionistas que distorsionaban, desde esta concepción, el papel del mercado como reasignador de recursos. El Estado se retiró de la negociación salarial, reduciéndola a la instancia bilateral e intentó, aunque sin éxito, reglamentar directamente la actividad sindical. Fue la contracara del viejo Estado batllista¹ que intervenía como árbitro en las negociaciones pero que otorgaba autonomía organizativa a los sindicatos. La concepción básica fue que el Estado no debía intervenir en los conflictos entre capital y trabajo, los cuales se debían procesar en la esfera privada por acuerdos bilaterales a nivel de empresa. Esta orientación se produjo en un contexto de fuerte debilidad del movimiento sindical, que se empezó a sentir a partir de 1988 y que se acentuó con la crisis del socialismo real a partir de los noventa.

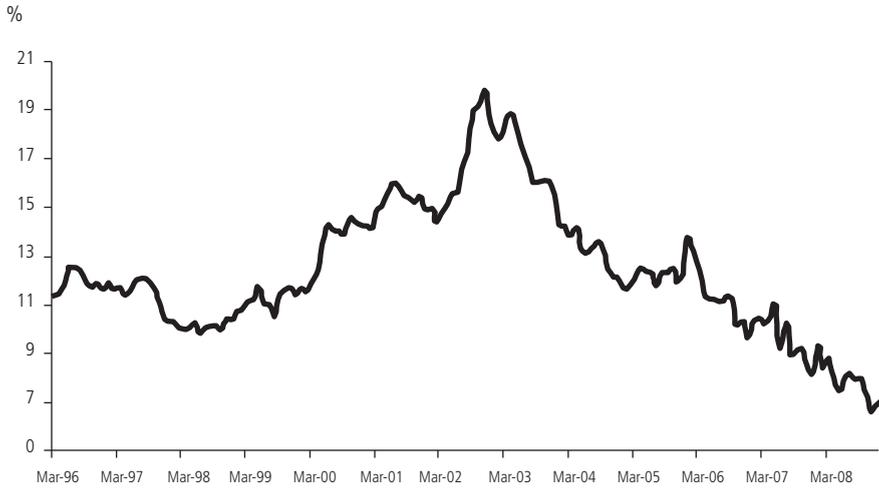
El creciente desempleo generado en el sector secundario no fue compensado por la creación de nuevos empleos en el terciario en expansión y la tasa de desempleo pasó de un promedio de poco menos de 10 por ciento en el quinquenio 1985-1989 a algo más de 15 por ciento en 2001. La pobreza, que se había reducido desde 1986, pasando del 46 por

¹ El batllismo, término inspirado en el nombre del Presidente de la República que asumió en 1903, José Batlle y Ordóñez, es la versión uruguaya de un Estado próximo al modelo de *Welfare State* desarrollado posteriormente en los países europeos.

ciento al 15 por ciento en 1993, se estancó en ese nivel. Más tarde, la crisis desatada en 1999 llevaría el desempleo y la pobreza a niveles sorprendentes para el país; más de 200.000 personas desempleadas y un 31 por ciento de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza en 2003 y 2004. El desempleo llegó a límites históricos en el año 2002, superando los 20 puntos porcentuales (gráfico 1).

Gráfico 1

Evolución del desempleo en el periodo 1996–2008



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En materia salarial, la política ensayada en el nuevo modelo consistió en fijar los aumentos salariales con base en la inflación proyectada, de manera de no indexar los salarios, al tiempo que se postulaba un retiro gradual del Estado de la negociación salarial, una vez producido un descenso significativo de la inflación. Estas orientaciones se enmarcaron en una política económica de reducción del déficit fiscal a través de un plan de ajuste antiinflacionario.

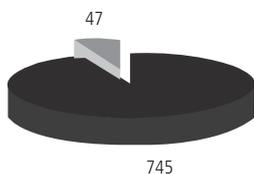
En el periodo 1985-1989 la relación de los convenios era de 47 de empresa sobre 745 de rama. Para el año 2003, la relación se invirtió: 208 convenios de empresa contra 25 de rama. La negociación salarial no sólo se descentralizó a nivel de empresa, sino que también disminuyó la cantidad de convenios en relación a períodos anteriores, lo que indica un decaimiento global de la negociación en un contexto de deterioro de las relaciones laborales. El desarrollo de la negociación por empresa, que comienza en 1991, incorpora crecientemente temáticas no salariales en los acuerdos colectivos. Sin embargo, estas nuevas

temáticas, más que enriquecer la pauta salarial, son indicadores de un cambio profundo en la orientación estratégica del movimiento sindical. El aumento del desempleo y la pérdida de competitividad de numerosas empresas industriales se tradujeron en la preeminencia de la defensa del empleo en desmedro de la histórica prioridad de los salarios como eje de las reivindicaciones. Este cambio de orientación se plasmó en los convenios colectivos, en los cuales el resguardo de los puestos de trabajo comienza a ser predominantes (gráfico 2)

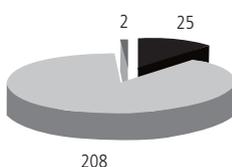
Gráfico 2

Cantidad de convenios según nivel de negociación

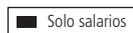
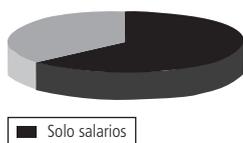
Período 1985-1989



Período 2000-2003*



Contenido de los convenios
1985-1989



Contenido de los convenios
1995-1999



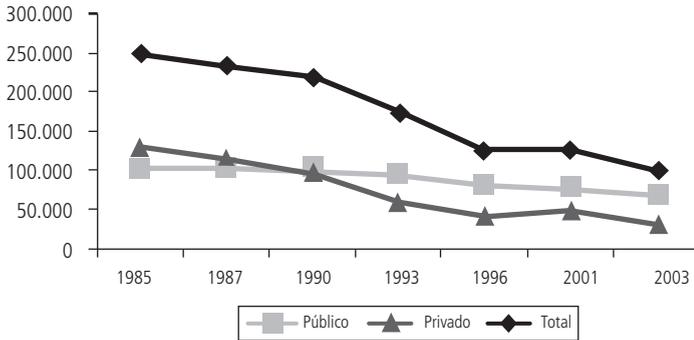
Fuente: Programa de Modernización de las Relaciones Laborales-Ucudal, primer semestre 2003.

Las políticas de empleo se orientaron a la reducción de la oferta de trabajo antes que a la creación de nuevos empleos. El mercado de trabajo entró en una profunda crisis, que se manifestó como un crecimiento inédito de la desocupación y también de la precarización laboral. Para países que en casi toda su historia moderna habían contado con regímenes de pleno empleo y en donde la mayoría de los institutos de protección social se articulaban a través del salario, la crisis del mercado de trabajo se tradujo en un crecimiento también inédito de la pobreza. Además de la concentración y la ampliación de la brecha

en la distribución del ingreso, esta crisis afectó directamente la fuerza social y política de los sindicatos, particularmente en el sector industrial (gráficos 3 y 4)

Gráfico 3

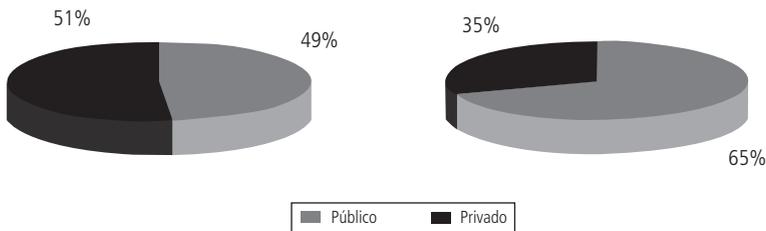
Afiliados cotizantes al PIT-CNT, 1985-2003



Fuente: Con base en datos proporcionados por el PIT CNT

Gráfico 4

Afiliados cotizantes según sectores público-privado, 1987-2001



Fuente: Con base en datos proporcionados por el PIT-CNT

Mientras en 1985 un 38 por ciento de los trabajadores tenía como referencia alguna organización sindical, en el año 2000 esta proporción descendió al 16 por ciento afectando esta caída más a los trabajadores privados (descienden 60 por ciento) que a los públicos (descienden 20 por ciento).

En 1995 retornó al poder el gobierno colorado. En este nuevo período, el elenco gobernante, lejos de modificar los componentes señalados en las relaciones laborales, tendió a intensificar la política de descentralización de la negociación. Un indicador de

la continuidad con la política anterior es que, hasta 1999, el Ministerio de Trabajo siguió en manos del Partido Nacional. A nivel de la negociación colectiva, se profundizaron las tendencias reseñadas más arriba: la negociación por empresa se volvió casi mayoritaria; la negociación se mantuvo a nivel bilateral; aparecieron en los convenios diferentes cláusulas sobre flexibilización de horarios, cantidad de trabajadores, condiciones salariales, etc. (Cozzano et al., 1997).

La suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios permitió el predominio de los empresarios sobre los trabajadores, lo que se reflejó en modificaciones en las condiciones de trabajo y en el deterioro de la calidad del empleo, contribuyendo a la caída del salario real en el sector privado. 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.

En este marco de desregulación, retiro del Estado y supresión de los Consejos de Salarios, comenzó un largo periodo de deterioro del sistema de relaciones laborales. El gobierno uruguayo continuó fijando el salario mínimo nacional, el de los trabajadores rurales y el del servicio doméstico. Funcionaron consejos tripartitos en las actividades que tenían precios controlados como la salud y el transporte de pasajeros, así como en la construcción, actividad en la que el Estado es el cliente más importante por las obras públicas y los créditos para la construcción de viviendas.

El primer gobierno de izquierda (2005-2010): restauración tripartita ampliada

La etapa que comienza con el gobierno de izquierda que asumió en el año 2005 fue de clara «resistencia a la desregulación neoliberal» (o bien de avance de la re-regulación «posneoliberal»). Además de la convocatoria a los Consejos de Salarios, el nuevo gobierno implementó un elenco de medidas para dinamizar las relaciones laborales, entre las que se pueden citar:

a) la creación del Consejo Superior de Salarios, como órgano de representación de las cúpulas empresariales y sindicales, con una agenda temática amplia que trató de obtener consensos en determinados temas de la reforma laboral de gran amplitud;

c) la convocatoria al Consejo Tripartito para el Sector Rural, que nunca antes había conocido un ámbito de discusión de los temas laborales, en un sector básico de la economía del país;

d) la convocatoria a negociar colectivamente salarios para el sector público, que en el pasado también estuvo al margen de todo diálogo, en virtud de que los gobiernos anteriores habían mantenido una posición muy rígida impidiendo la negociación en estas materias en la Administración Central;

e) la creación de una Comisión Tripartita en el ámbito de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;

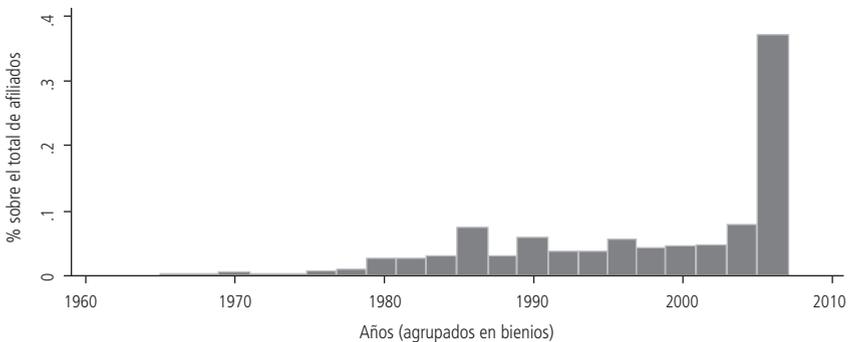
f) la convocatoria al «Compromiso Nacional», realizada por el propio Presidente de la República, mediante el cual el gobierno informaba acerca de las políticas que pensaba implementar en diversas materias, entre ellas, el empleo y la legislación laboral.

El cambio de gobierno colocó a los sindicatos uruguayos ante una situación inédita. Por primera vez el gobierno es ejercido por la fuerza política con la que el movimiento sindical mantuvo un vínculo de histórica hermandad. Cabe recordar que, 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 ha estado conformada por 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 (Plenario Intersindical de Trabajadores- Convención Nacional de Trabajadores) destacándose tres dimensiones de dicha hermandad: coincidencia programática, interconexión directriz y coincidencia táctica.

A partir del 2005, con la llegada del Frente Amplio al gobierno, se inició un proceso que puede ser calificado de revitalización del movimiento sindical. Los cambios en la regulación de las relaciones laborales (mayores garantías a la actividad sindical e institucionalización de la negociación colectiva, que como hemos visto habían sido socavadas en los periodos históricos precedentes) fueron el trasfondo de un aumento significativo del número de afiliados, alcanzando en 2013 los 353.000 trabajadores sindicalizados. La cifra es significativa si tenemos en cuenta que diez años antes la central lanzaba una campaña para captar nuevo afiliados contando con una base de 110.000 trabajadores registrados en algún sindicato. Ya en el año 2007 los afiliados superaban los 200.000 (gráfico 5).

Gráfico 5

Evolución de afiliados al PIT-CNT, 1960-2008



Fuente: con base en datos del PIT-CNT

La implementación de la negociación colectiva facilitó la organización de sindicatos en muchas ramas en las que nunca los hubo fuertes y en otras en las que se habían debilitado. Este proceso permitió fortalecer algunos espacios del movimiento sindical o, al menos, contrarrestar su debilidad estructural a través de los impulsos generados por la convocatoria de Consejos de Salarios.

A partir del año 2005 se aprobaron numerosas disposiciones jurídicas para reglamentar diferentes aspectos de las relaciones laborales, entre las que podemos destacar la Ley 17.940 de protección y promoción de la libertad sindical, la Ley 18.566 que reglamenta la negociación colectiva, la Ley 18.251 de protección de los trabajadores ante los procesos de descentralización y la derogación del decreto 512/66, que permitía la desocupación de los lugares de trabajo mediante el uso de la fuerza pública. Esta actividad de producción de normas legales intentó colmar la ausencia de reglamentación que caracterizó durante años a las relaciones laborales en su dimensión de acción colectiva. La profusa producción de normas del derecho de trabajo individual que caracterizó a nuestro país chocaba con la ausencia de normas que reglamentaran el derecho de trabajo colectivo. La gran referencia jurídica de la negociación colectiva se remite a la mencionada Ley de Consejos de Salarios de 1943 que, como vimos más arriba, dio fundamento legal a la negociación colectiva hasta el año 1968 y que fue reinstaurada en 1985 por el primer gobierno democrático después de 11 años de dictadura militar. La aprobación de la Ley 18.566 actualizó las disposiciones de la vieja Ley de Consejos de Salarios, reglamentando la convocatoria, los procedimientos y el funcionamiento de los Consejos de Salarios en esta nueva etapa.

Este marco normativo implicó un avance sustantivo con respecto a formatos anteriores de negociación, en la medida en que generó las condiciones para superar la escasa institucionalización que tuvieron históricamente los procesos de negociación colectiva. Si bien la negociación colectiva en nuestro país surgió en el marco de la Ley de Consejos de Salarios del 1943, este conjunto normativo no la regulaba en numerosos aspectos, al igual que ocurría con las relaciones laborales, que se regían por prácticas de hecho más que de derecho. La negociación colectiva que se retomó a partir de 1985, luego de once años de dictadura militar, fue aún más informal en términos jurídicos en la medida en que retomó aspectos parciales de la Ley de Consejos de Salarios de 1943 y procedimientos de la Coprin del año 1968, organismo que fijaba por decreto del Poder Ejecutivo precios e ingresos de los trabajadores, como vimos anteriormente. Esta ausencia de regulación se corresponde, a su vez, con la defensa de la autonomía del movimiento sindical frente al Estado, bandera histórica del movimiento obrero desde sus orígenes anarquistas hasta nuestros días.

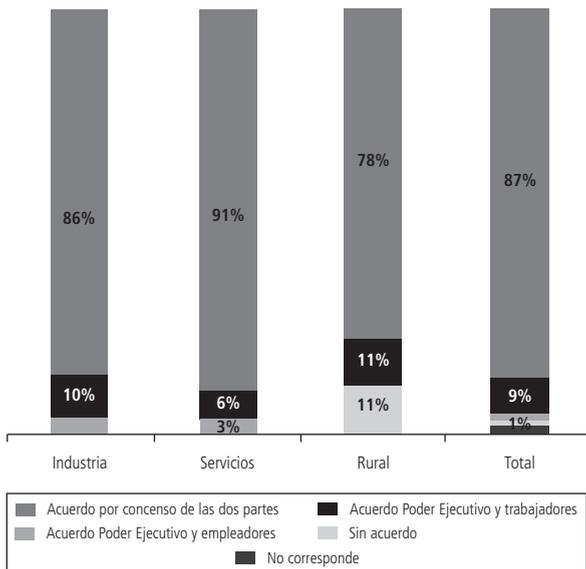
La normativa jurídica sancionada a partir del año 2005 tuvo un efecto importante en la disminución de los desequilibrios de poder entre los actores laborales que participaron en la negociación colectiva. Las diferentes leyes de protección de los derechos sindicales

otorgaron a los representantes de los trabajadores garantías formales para el desarrollo de sus funciones, lo que les permitió tener una relación más equilibrada con la contraparte laboral. Los empresarios criticaron este desbalance normativo que tendió a otorgar garantías a los trabajadores sin avanzar en disposiciones que dieran garantías a los empresarios, como por ejemplo, la reglamentación del derecho de huelga. Más allá de esta discusión, el resultado parece inclinarse hacia un mayor equilibrio en el relacionamiento de las partes, equilibrio que quizá no se hubiera establecido si la normativa hubiera ofrecido garantías iguales a actores desiguales en términos de poder estructural. La normativa jurídica jugó un rol compensador de las diferencias de poder que se inscriben en la estructura social, aspecto que constituye un avance sustantivo en relación a las experiencias de negociación colectiva del pasado.

Un componente relevante del proceso de negociación colectiva se refiere a los procedimientos a través de los cuales se logaron los acuerdos colectivos. En la medida en que el Estado participa como árbitro en la relación entre empresarios y trabajadores, cuyos intereses están directamente involucrados en la negociación, su papel como actor externo es acercar a ambas partes para la gestación de un acuerdo que pasa por alianzas y equilibrios. Un indicador de las capacidades de los actores laborales para llegar a acuerdos es que el mismo se logre por consenso entre las partes sin requerir la intervención del Estado.

Gráfico 6

Formas de consenso según sector de actividad



Fuente: Pucci et al. 2012. Base: total de representantes de los empresarios y los trabajadores.

Los datos del censo realizado a los participantes en la negociación colectiva 2005-2009 (Pucci et al., 2012) muestran que la mayoría de los acuerdos se lograron por consenso entre trabajadores y empresarios. El alto nivel de consenso en dichos acuerdos, manifestado claramente por las tres partes, relativiza la crítica realizada por los empresarios en el sentido de que el Estado tendió a favorecer a los trabajadores en la negociación. Los acuerdos por consenso de las dos partes tuvieron mayor presencia en el sector de servicios, seguido del sector industrial (gráfico 6). El sector rural ha tenido más dificultades para lograr acuerdos por consenso de las dos partes, lo que refleja un menor nivel de madurez en el plano de las relaciones laborales que los otros sectores. Esta situación implica que los trabajadores rurales requieren más del apoyo del Estado para alcanzar acuerdos que los otros dos sectores, en los cuales existe un mayor desarrollo de las relaciones laborales. De todas maneras, más allá de las diferencias con los otros sectores, incluso en el sector rural los acuerdos por consenso entre las dos partes fueron la forma predominante de resolución de conflictos en el primer período del gobierno de izquierda.

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

Las organizaciones empresariales han tenido dificultades históricas para construir altos niveles de legitimidad debido a diferentes factores, como son su incapacidad para construir proyectos hegemónicos y la baja participación de los socios en los gremios empresariales. Debido a la asimetría de poder estructural, la acción colectiva tiene menos importancia para los empresarios que para los trabajadores como mecanismo de defensa de sus intereses corporativos; esto redundo en bajos niveles de participación activa en las organizaciones gremiales y escasa competencia electoral interna. Al mismo tiempo, a diferencia de los sindicatos, los empresarios actúan como grupo inclusivo en el sentido de Olson (1992) en la defensa de sus intereses, pero como grupo exclusivo en sus relaciones en el mercado. Esto quiere decir que requieren apoyos de las empresas miembros en la negociación colectiva, pero al mismo tiempo compiten entre sí en el mercado. Estas tensiones dificultan la construcción de altos niveles de legitimidad frente a terceros. A estos problemas inherentes a cualquier organización empresarial, hay que agregar las dificultades de los empresarios uruguayos para construir altos niveles de legitimidad a nivel social: su fuerte dependencia de la protección del Estado y las estrategias de maximización de rentas construidas sobre vínculos privilegiados con este más que sobre altos niveles de eficiencia productiva, afectaron históricamente su imagen frente a la sociedad.

Las organizaciones sindicales también adolecen de problemas de legitimidad, pero su explicación transita por ámbitos diferentes. Los problemas de legitimidad del movimiento sindical los podemos analizar en función de dos grandes dimensiones: el impacto que los cambios productivos han tenido en la configuración de la clase trabajadora y la nueva articulación entre movimiento sindical y actores políticos.

La primera dimensión se expresa en la creciente heterogeneidad de los trabajadores en términos de calificaciones, relación salarial e inserción en el proceso productivo. La precarización creciente de las relaciones contractuales de trabajo, la polarización de las calificaciones en función de los diferentes desarrollos tecnológicos, la tercerización de los procesos de trabajo y el desarrollo de formas de organización del trabajo más flexibles, establecen diferencias crecientes en la composición de la fuerza de trabajo de nuestro país. Estas diferencias generan intereses cada vez más heterogéneos, que dificultan el desarrollo de acciones colectivas a nivel sindical.

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

Las dos dimensiones analizadas se refuerzan recíprocamente en la medida en que la creciente heterogeneidad de la clase trabajadora no es contrarrestada por estructuras políticas sólidas que permitan cementar la acción colectiva, más allá de las fragmentaciones corporativas. Como señala un clásico como Pizzorno (1976) la condición de la participación política en una organización es que esta tenga la capacidad de crear «áreas de igualdad»; es decir, el sentimiento de pertenencia a un sistema en función de elementos comunes que unen a los que participan. Cuanto menor peso tienen las organizaciones políticas que operan en el movimiento sindical, más difícil resulta crear áreas de igualdad en una clase trabajadora

objetivamente más heterogénea. La consecuencia de esta incapacidad para construir áreas de igualdad es la disminución de la participación política y la pérdida de legitimidad de las organizaciones sindicales.

Empero, el proceso de negociación iniciado en el año 2005 aumentó los niveles de legitimidad en dos dimensiones. La primera se refiere a la legitimidad global del mismo, que todos los actores coinciden en señalar y que tiene como fundamento el fuerte respaldo legal que tuvo. La segunda dimensión se refiere a la legitimidad recíproca que se otorgan las partes que participan en dicho proceso. Datos recientes (Pucci et al., 2012) indican también que los niveles de legitimidad son relativamente altos en la medida en que tanto las organizaciones sindicales como empresariales se consideran, recíprocamente, como representativas. En este sentido, las organizaciones sindicales son consideradas más representativas ante los empresarios que las organizaciones empresariales ante los trabajadores, en un contexto global de valoración positiva de ambas partes.

La articulación entre la negociación por rama de actividad y la negociación por empresa fue otro de los desafíos que enfrentó este proceso de negociación colectiva. La negociación por rama, tripartita y centralizada, ha sido el modelo histórico de negociación colectiva implementada en Uruguay y en la mayor parte de los países de América Latina. Como señala Sisson (1987), la negociación por rama se puede interpretar como un componente de debilidad de los movimientos sindicales, sobre todo en sus etapas constitutivas, los cuales debieron apelar a la intervención estatal para establecer un sistema de negociación salarial; la negociación por empresa, en cambio, significaría que el sindicalismo ha tenido capacidad para negociar con los empresarios sin tutelas estatales. Esta perspectiva, que puede ser útil para entender las etapas matriciales de los sistemas de relaciones laborales de nuestro país, no resulta adecuada para comprender la realidad contemporánea. El desarrollo de la negociación por empresa, iniciada a partir de 1990, acotó fuertemente el poder del movimiento sindical al perder este su inserción privilegiada en los espacios centralizados de negociación colectiva, desde los cuales se constituía en una minoría ponderada, en el sentido de Schmitter (1974). El poder del movimiento sindical, debido a su inserción en la decisión de variables centrales de la economía de un país, era muy superior al peso numérico real de las organizaciones sindicales en el conjunto de los trabajadores del país.

La negociación salarial iniciada en el año 2005 reinstala al sindicato de rama en la posición que había perdido durante quince años, pero también se mantiene una importante actividad de negociación a nivel de empresa. En el 2005, solo el 20 por ciento de los trabajadores del sector privado está cubierto por convenios colectivos o acuerdos. A partir del 2008 lo está el 100 por ciento, incluyendo a los trabajadores del sector rural y del servicio doméstico.

El formato de negociación, a su vez, tendió a crear dos espacios especializados: la negociación de salarios a nivel de rama y la negociación de temas no salariales a nivel de

empresa. Sin embargo, esta especialización es relativa, debido a que también existió una importante negociación salarial a nivel de empresa y a que la introducción de nuevos temas se ha enfrentado a resistencias importantes por parte de los empresarios. De todas maneras, el desarrollo de estas dos modalidades es un componente nuevo de la negociación colectiva, motivado especialmente por el crecimiento de los convenios por empresa iniciado en 1990 y por la necesidad de adecuar la negociación colectiva a las transformaciones productivas. La convocatoria a Consejos de Salarios fortaleció el protagonismo del sindicato de rama, pero al mismo tiempo, el hecho de que se mantuvieran los dos tipos de negociación fue un factor de dispersión de fuerzas para el movimiento sindical. Incluso, en algunos casos, la negociación por empresa dificultó las discusiones en las rondas salariales por rama de actividad, en la medida en que los convenios que se firman en esa instancia fueron propuestos como modelos en la instancia de rama. Como la negociación por empresa se realiza generalmente en las empresas de mayor desarrollo de una rama, la imposición de ese modelo al resto de las empresas generó resistencias importantes por parte de los empresarios.

En la negociación colectiva, iniciada a partir del año 2005, se incorporan nuevos temas a nivel de rama de actividad, como el de la discriminación por género y la seguridad y salud laboral. Estos nuevos temas tienen sus orígenes en el marco normativo puesto en práctica a partir del año 2005, el cual legisló sobre los mismos, promoviendo la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas. De todas maneras, los trabajadores criticaron la falta de iniciativa de los delegados del Poder Ejecutivo para promover, en las rondas salariales, la discusión de temas vinculados a la mejora de las condiciones de trabajo. La negociación a nivel de rama fue casi exclusivamente salarial y la incorporación de nuevos temas en los convenios por empresa chocó con fuertes resistencias empresariales. En este sentido, la negociación de los salarios por rama de actividad, como plantea Sisson (1987), tiene dos ventajas para los empresarios. Por un lado, iguala un componente de los costos empresariales en la competencia en el mercado: los salarios. Por otra parte, al centrarse en estos, deja sin regular múltiples dimensiones del acontecer cotidiano en las empresas que afectan a los trabajadores. La negociación por empresa, en cambio, limita más el poder empresarial porque lo obliga a negociar áreas que anteriormente estaban sujetas a su control. Esta situación explica la aceptación, por parte de los empresarios, de la negociación de salarios por rama de actividad y la resistencia a incorporar nuevos temas en la negociación por empresa.

La elaboración de pautas salariales por parte del Poder Ejecutivo, que no tienen carácter obligatorio pero que orientan la discusión salarial, es otra dimensión novedosa de este proceso de negociación en relación a experiencias anteriores. El carácter orientador de las pautas salariales permitió cortar la subordinación de la negociación salarial a las políticas económicas vigentes, aunque estableció criterios que articularon las mismas a la negociación

colectiva. Este modelo superó la crítica realizada por los trabajadores en el período 1985-1989 en relación al excesivo intervencionismo estatal en la negociación salarial.

La apertura de los 24 grupos originales de negociación en sub-grupos más específicos permitió dar cuenta de la heterogénea realidad de las ramas de actividad. En este sentido, su reducción previa, de 47 en el año 1985 a 24 en el año 2005, debió ser compensada por una mayor apertura de sub-grupos, lo que implicó que, en la práctica, los espacios de negociación salarial fueran más numerosos, aunque menores que en las anteriores experiencias de negociación. Esta proliferación de sub-grupos, de todas maneras, no generó críticas ni resistencias en los actores laborales, pese a que originalmente el formato planteado partía de la necesidad de reducir los grupos para mejorar la discusión. Esta mayor apertura parece ser un elemento positivo en relación a experiencias anteriores, en la medida en que los diferentes sectores y sub-sectores económicos se vieron mejor reflejados en los espacios de negociación colectiva. Otro avance en relación con el pasado es que este formato, al convocar a las rondas salariales dos veces al año, estableció mayores plazos de negociación que los formatos anteriores.

El desarrollo de la negociación colectiva tuvo un efecto importante a nivel salarial. A partir del año 2005 se verifica un aumento constante del salario real de los trabajadores del sector privado. El sector público, por su parte, acompañó este aumento como resultado de las políticas de fortalecimiento del Estado que signaron la nueva administración de izquierda, en oposición al modelo de desmantelamiento estatal de las administraciones anteriores. Las mejoras salariales y la reducción del desempleo, a su vez, impactaron positivamente en la disminución de los niveles de pobreza y de indigencia de la población trabajadora y no trabajadora (cuadro 1).

Cuadro 1

Evolución de los principales indicadores socioeconómicos en el periodo 2006-2012

	Pobreza (%)	Indigencia (%)	Desempleo (%)	Índice de Gini	Variación del Salario Real (%)	Inflación (%)	PBI (Var.)
2006	34,4	2,7	10,9	0,446	3,72	6,40	4,00
2007	30,5	3,2	9,0	0,449	4,10	8,50	6,50
2008	22,4	2,0	7,7	0,424	4,34	8,20	7,20
2009	20,9	1,6	7,3	0,432	5,62	5,90	2,40
2010	18,0	1,0	6,8	0,421	3,43	6,90	8,90
2011	13,7	0,5	6,0	0,401	3,98	8,60	5,70
2012	12,1	0,5	6,1	0,380	5,17	7,50	3,80

Fuente: INE

Conclusiones

La impronta neoliberal, que signó el proceso de integración regional y a partir de la cual se ejecutaron las políticas hacia el mundo del trabajo, tuvo un impacto negativo en la capacidad de acción del sindicalismo y en los marcos institucionales en los cuales se desarrolló históricamente la negociación colectiva. Los desafíos que se le presentaron al gobierno de izquierda, que asumió en el año 2005, fueron múltiples en este plano y difícilmente podían ser resueltos en el mediano plazo. Una de las dificultades de este proceso fue la de tener que construir un modelo de relaciones laborales que apareciera como alternativo a la propuesta neoliberal, pero que no implicara necesariamente la restauración de formatos que respondían a la época de la sustitución de importaciones y al estilo de desarrollo hacia adentro de los años cincuenta. La convocatoria a los Consejos de Salarios se realizó en el marco de la ley con el mismo nombre promulgada en el año 1943 y fue la bandera de lucha de los trabajadores durante el período neoliberal. Estos formatos fueron revisados y actualizados, incorporando las necesidades que se presentan en las nuevas realidades productivas y en la actual conformación de los actores laborales. En este plano, el gobierno de izquierda realizó algunos avances importantes, como la promulgación de la Ley de Fuero Sindical y la elaboración de propuestas legales que atenuaran los impactos negativos de la tercerización en los trabajadores.

Las dificultades más importantes de los modelos anteriores se pueden resumir en: la escasa institucionalización de los procedimientos de negociación; la debilidad de los acuerdos colectivos; las desigualdades en términos de representación de intereses; los problemas de articulación entre la negociación por rama y la negociación por empresa; y los escasos avances en términos de enriquecimiento de la pauta salarial, que significa que la negociación colectiva no incorpora las nuevas temáticas ligadas a los procesos de reestructuración productiva.

Las modificaciones que se introdujeron a partir del año 2005 fueron la ampliación de la cobertura al sector rural y a las empleadas domésticas, y el desarrollo de un marco normativo para dar respaldo formal a los procesos de negociación. Lo primero saldó una deuda con dos sectores históricamente excluidos de la negociación colectiva pero no modificó sustantivamente el formato de negociación. El desarrollo del marco normativo, por su parte, estableció avances sustantivos con respecto a formatos anteriores, en la medida en que generó las condiciones para superar la escasa institucionalización que tuvieron históricamente los anteriores procesos de negociación colectiva.

El nuevo marco jurídico que se desarrolló a partir del año 2005 introdujo un cambio fundamental en las relaciones laborales: la posibilidad de que la convocatoria a Consejos de Salarios se realice a pedido de trabajadores, de empresarios o, como lo establecían las normas anteriores, por voluntad del Poder Ejecutivo. Esta norma establece las condiciones

para construir un sistema de relaciones laborales que funcione con autonomía del sistema político, con una legalidad específica y con acuerdos que trasciendan las rotaciones de gobierno. Este modelo, cuyos ejemplos históricos más salientes son las experiencias de negociación colectiva de los países del norte de Europa, se sustenta, a su vez, en la estrecha relación entre sindicatos y partidos políticos de izquierda, y se comienza a implementar cuando los partidos de izquierda lograron mayorías electorales y llegaron al gobierno tras años de oposición. Las posibilidades de que el sistema de relaciones laborales del Uruguay transite por recorridos similares es una pregunta que surge del análisis de los cambios normativos introducidos en este período. La construcción de modelos de relaciones laborales autónomos y estables requiere de respaldos jurídicos que los protejan y estimulen, pero estos por sí solos no son suficientes. Como señala Dunlop (1958), un sistema de relaciones laborales se construye como tal en la medida en que los actores compartan normas y valores que sustenten el funcionamiento del sistema.

La experiencia de negociación colectiva más próxima en el tiempo, es decir, la que se desarrolló en el período 1985-1989, mostró grandes dificultades para establecer reglas de juego aceptadas y respetadas por los actores. El cuestionamiento constante a los procedimientos establecidos, tanto por parte de los empresarios como de los trabajadores; las críticas a la actitud «dirigista» del Estado por parte de los trabajadores; la permanente amenaza de retiro de la negociación por parte de los empresarios; la firma de convenios que no respetaban las pautas establecidas por el Poder Ejecutivo; fueron, entre otros, jalones que pautaron ese proceso de negociación y que indicaron las dificultades para construir reglas de juego compartidas.

Estas dificultades fueron menores en el proceso iniciado en el año 2005. La mayor formalidad jurídica que respaldó este proceso, a diferencia del anterior, permitió también construir un conjunto de normas informales que sustentaran la nueva institucionalidad jurídica. Los actores, a su vez, se mostraron más dispuestos a aceptar los procedimientos establecidos y a respetar los acuerdos alcanzados. La percepción del rol del Estado en la negociación también fue evaluada mayoritariamente como más positiva que en el período anterior, en la medida en que jugó un papel más neutral. Sin embargo, en este plano, ciertos niveles de desconfianza se mantuvieron, aunque muestran signos opuestos en ambos períodos: en el primero, 1985-1989, los mayores niveles de desconfianza con respecto a la actitud neutral del Estado en la negociación los encontramos entre los trabajadores, en el marco del gobierno de un partido tradicional; en el segundo, 2005-2009, los mayores niveles de desconfianza los encontramos entre los empresarios, en el marco de un gobierno de izquierda. Estos datos son indicadores claros de las dificultades para construir un sistema de relaciones laborales autónomo, que se independice de la dinámica de los partidos políticos y de la rotación de gobierno.

El formato de negociación colectiva puesto en práctica a partir del año 2005 superó muchas de las limitaciones históricas de los formatos anteriores, aunque plantea algunas interrogantes hacia el futuro. La promulgación de nuevas leyes sobre negociación colectiva generó las condiciones para desarrollar un sistema de relaciones laborales más sólido y permanente, pero no lo asegura de por sí. El desarrollo de mayores relaciones de confianza entre las partes, de reglas de juego claras y de culturas de negociación compartidas plantea tareas que tienen todavía un largo camino por delante. La adecuación de la negociación colectiva a las transformaciones productivas también plantea importantes desafíos a resolver, como la introducción de nuevos temas y la articulación más clara entre negociación por rama y negociación por empresa. De todas maneras, estas dimensiones han experimentado mejoras en el formato de negociación colectiva implementado a partir del año 2005, el cual ha tenido la capacidad de superar propuestas anteriores y se proyecta de manera positiva para el desarrollo de las relaciones laborales en el futuro.

El crecimiento del sindicalismo a partir de la convocatoria a Consejos de Salarios iniciada en el año 2005 fortaleció a la organización sindical, pero cambió su perfil histórico. Los nuevos liderazgos sindicales están menos articulados con las organizaciones políticas, en particular las de izquierda, lo que conlleva un fuerte componente corporativo en las estrategias de algunos sectores del movimiento obrero. De todas maneras, estas tendencias se combinan con sectores que mantienen un estilo de acción más tradicional, aunque conservan distancias y fuertes espacios de autonomía en relación al gobierno de izquierda en el poder. Por otra parte, en los últimos tiempos se han desarrollado nuevos sectores productivos, de alta calificación, que no han sido incorporados al movimiento sindical.

Tras el XI Congreso del PIT-CNT, realizado en octubre del 2011, se confirmaron los liderazgos sindicales, aunque pareciera haberse profundizado el debate interno en torno a la estrategia política; la relación con el gobierno es el eje de discusión de las distintas corrientes. La estrategia de cooperación adoptada en el primer gobierno del Frente Amplio puede dar paso a una estrategia de mayor cuestionamiento, en particular, respecto a la redistribución del ingreso. Esta situación lleva a que el sindicalismo, a pesar de haber crecido notablemente en Uruguay y de haber jugado un papel central en los procesos de inclusión social y de redistribución de la riqueza, no logre ser consecuentes en la búsqueda de objetivos colectivos comunes y, por tanto, de acuerdos duraderos e, incluso, de estrategias colectivas de enjundia para imponer la fuerza que hipotéticamente les daría su poderío numérico. Más allá de esta realidad, el nuevo sindicalismo uruguayo se está transformando en un ámbito de forja de nuevos dirigentes de izquierda de origen popular. En este contexto y en función de sus tradiciones democráticas, el sindicalismo, paradójicamente, tiene problemas para procesar el importante contingente de afiliados y de dirigentes nuevos que le llegaron en masa, los cuales no necesariamente están encuadrados por las distintas corrientes históricas

de izquierda. Aún así, no aparece ninguna manifestación de ruptura de la unidad sindical (Quiñones y Supervielle, 2013).

Por otra parte, la modernización de la producción rural introdujo un fuerte proceso de formalización que generó condiciones propicias, en términos laborales y contractuales, para el desarrollo del sindicalismo en el sector rural, cuyos niveles de organización fueron históricamente muy bajos. Se incorporaron a los nuevos emprendimientos productivos amplios contingentes de trabajadores con escasa tradición sindical, fuertemente influidos por relaciones de tipo tradicional en las que la separación entre trabajo y empleo no es tan nítida como en el mundo urbano. Al mismo tiempo, mantuvo, en muchos sectores, modalidades altamente tercerizadas de organización del trabajo, en las cuales la relación personal del trabajador con el contratista es decisiva en términos de condiciones de empleo. Esta compleja realidad contractual y social explica la persistencia de importantes dificultades para el desarrollo de la actividad sindical, típica del mundo industrial urbano, en las nuevas actividades del campo, donde persisten las matrices tradicionales del mundo rural en sus relaciones formales e informales.

El importante crecimiento de la economía, verificada desde la llegada al gobierno por parte de la izquierda, puso en evidencia un fuerte desajuste entre los requerimientos de los nuevos emprendimientos productivos y el perfil de la mano de obra uruguaya. Esta situación se expresa especialmente en el hecho de que los niveles de calificación de los trabajadores no se corresponden con los desarrollos tecnológicos introducidos por las nuevas inversiones productivas, la mayoría de capital internacional. Este desajuste entre oferta y demanda, unido a la escasa inclusión del tema de la capacitación y de la formación profesional en los convenios colectivos, llevó al gobierno a crear espacios de diálogo para promover un Sistema Nacional de Formación Profesional a través de acuerdos bipartitos entre empresarios y trabajadores. También se generaron espacios de diálogo en el tema de la seguridad social y de la discusión de los aportes laborales y empresariales para su financiación.

Estos espacios de diálogo respondieron a una concepción y una forma de construir políticas públicas en las que la participación de los distintos actores sociales resulta fundamental como fuente de legitimidad de las mismas. El ejemplo del *diálogo social por el empleo* y el de *seguridad social* se basaron en una forma de participación consultiva, orientada a establecer consensos entre distintos actores sociales en relación a las políticas públicas a implementar en el campo específico del trabajo y del empleo. Sin embargo, tanto la convocatoria como el formato del diálogo y la agenda a seguir fueron iniciativas del propio Estado, el cual no delegó responsabilidades en los actores y mantuvo el liderazgo de la discusión a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estas formas de diálogo complementaron la negociación colectiva, en la medida en que esta fue casi exclusivamente salarial y dejó muchos temas para incluir en la agenda de políticas públicas. De todas maneras, estas formas

de diálogo social tienen una importancia secundaria en relación a la negociación colectiva salarial. Las representaciones empresariales y laborales son acotadas, y los acuerdos tienen un carácter más informal, en la medida en que las decisiones finales se mantienen en la órbita del Poder Ejecutivo.

Referencias bibliográficas

- Cozzano, B. G. Mazzuchi y J. M. Rodríguez** (1997). «Conflictividad laboral y negociación colectiva. Empresarios y Trabajadores ante una ruptura histórica», Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay, Montevideo, Ucdal-Fomin.
- Doglió, N. y L. Senatore** (2007). «Relaciones laborales en el Uruguay progresista», Ponencia presentada en el Seminario Internacional «Gobiernos progresistas en el Mercosur», organizado por la AUGM, Udelar, ICP-FCS, 18-20 noviembre de 2007.
- Dunlop, J. T.** (1958). *Industrial Relations Systems*, Revised Edition 1993, Harvard Business School Press Classic, Nueva York.
- Errandonea, Alfredo y Daniel Costabile** (1969). *Sindicato y sociedad en Uruguay*, Montevideo, FCU.
- Notaro, J.** (2009). «La Reforma Laboral en el Uruguay 2005–2009. Participación para la regulación». DT 07/09, Iecon, en www.iecon.ccee.edu.uy, Publicaciones Serie Documentos de Trabajo.
- Notaro, J., M. Quiñones, L. Senatore y M. Supervielle** (2011). «Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo. Uruguay 2005-2009», *Biblioteca Plural*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Montevideo.
- Notaro, J. y A. Hintermeister** (1989). «Política económica y sectores populares», Ciedur, Uruguay Hoy, Montevideo.
- Olson, M.** (1992). *La lógica de la acción colectiva*, Editorial Limura, México.
- Pizzorno, A.** (1976). «Introducción al estudio de la participación política», en Pizzorno, Kaplan y Castells, *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*, Buenos Aires, SIAP.
- Plá Rodríguez, A.** (1956). *Los salarios en Uruguay; su régimen jurídico*, Libro Segundo, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, sec. III, n° LXXXIII, Montevideo.
- Pucci, F. S. Nion y F. Ciapessoni** (2012). «La negociación colectiva y los actores sociales en un gobierno de izquierda. Conflictos, consensos y resultados», *Biblioteca Plural*, Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Montevideo.
- Quiñones, M. y M. Supervielle** (2013). «Nouveau syndicalisme, nouveaux syndicats. Impacts recherchés et effets inattendus du gouvernement Mujica dans le monde des travailleurs», *Cahiers des Amériques Latines*, vol. 72, Paris, l'heal-Credal.
- Schmitter, Ph.** (1974). «Still the Century of Corporatism», *The Review of Politics*, vol. 36, n° 1, The New Corporatism: Social and Political Structures in the Iberian World, pp. 85-13. Cambridge University Press for the University of Notre Dame du lac on behalf of Review of Politics, disponible en URL: <http://www.jstor.org/stable/1406080>.
- Sisson, K.** (1987). *Los empresarios y la negociación colectiva*, Colección Economía del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.