

**“El resurgimiento del modelo de negociación colectiva uruguayo con el ascenso del Frente Amplio al gobierno nacional. Las críticas desde el enfoque neoclásico de la economía”<sup>1</sup>.**

-Alejandro Vignolo Cabrera

- Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario Doctoral del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo: [avignolo@gmail.com](mailto:avignolo@gmail.com)/ [avignolo@ceil-conicet.gov.ar](mailto:avignolo@ceil-conicet.gov.ar)

- El desarrollo histórico de la negociación colectiva en un país, es evidencia de los vaivenes que ha tenido el instrumento del “diálogo social” en nuestro continente y más acotadamente en la región. Desde nuestra perspectiva, lo pertinente de este trabajo radica en lo particular del caso a estudiar en lo que circunscribe a la configuración histórica de su sistema de relaciones laborales. Por tanto, tenemos como objeto de estudio a los Consejos de Salarios, institucionalidad central del sistema de relaciones laborales uruguayo que recobra vigencia a partir del primer gobierno frenteamplista iniciado en el 2005. En este trabajo se utiliza el enfoque de la “teoría neoclásica”, restringiéndonos a los contenidos que versa la misma sobre el mercado de trabajo. La decisión de utilizar dicha teoría se basa en la asunción de nuestra parte, que el discurso neoliberal económico hoy en día mantiene una cierta presencia en diversas esferas de las sociedades latinoamericanas. Sea a través de los principales difusores de sus lineamientos (los grandes medios de comunicación), sus intérpretes políticos (dirigentes y funcionarios de gobierno y opositores) y figuras del empresariado nacional e internacional, estos postulados están “en boca” de la opinión pública. Describiremos en líneas generales del modelo de negociación colectiva en Uruguay y a partir de esto, puntualizar las posibles críticas que se le pueden realizar por medio del enfoque neoclásico del mercado de trabajo.

-Negociación colectiva/Neoclásicos/Uruguay

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “¿Qué ciencia política para qué democracia?”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 7-10 de octubre de 2014.

## **1. Introducción.**

El desarrollo histórico de la negociación colectiva en un país, es evidencia de los vaivenes que ha tenido el instrumento del “diálogo social” en nuestro continente y más acotadamente en la región. Desde nuestra perspectiva, lo pertinente de este trabajo radica en lo interesante del caso a estudiar en lo que circunscribe a la configuración histórica de su sistema de relaciones laborales. Esta afirmación se sustenta en múltiples factores, de los cuales algunos intentaré describir en este trabajo.

La actualidad de los países latinoamericanos está fuertemente condicionada por lo ocurrido en la década de 1990. La misma tiene el valor histórico, político y económico de haber establecido un “antes y después”, en muchos ámbitos que hacen a un país y sus instituciones. Sintéticamente, podemos afirmar que esta década significó para la región el fortalecimiento de procesos de apertura comercial, desarrollo de la plaza financiera, reforma del Estado así como de reestructuración de los sistemas productivos, que tenían sus orígenes políticos en las dictaduras cívico-militares de los 70’ en el continente sudamericano. La decisión del período de análisis teniendo como referencia los primeros años del Siglo XXI, se fundamenta en que con el paso del tiempo, Uruguay así como numerosos países sudamericanos, reflejaron en sus nuevos mapas políticos-partidarios, el hastío de la ciudadanía a lo que significó la década de 1990 y sus consecuencias negativas para sus sociedades. Excede a los objetivos de este trabajo, pero es un tema de sumo interés comprender realmente si los gobiernos posteriores a la “década neoliberal”, fueron un cambio tan profundo en las políticas promulgadas por éstos, como en reiteradas oportunidades se plantea desde lo discursivo por parte de los actores políticos gubernamentales. Pero si es difícil de cuestionar, el aumento de la presencia del Estado como actor político y económico en numerosos ámbitos en comparación a lo que fue el período político-económico más reciente. De cierta manera, las elites gubernamentales retoman el discurso cepalino (entre otros organismos) de comienzos de la década del 60’ del siglo pasado.

Por tanto tenemos como objeto de estudio a los Consejos de Salarios, institucionalidad central del sistema de relaciones laborales uruguayo que recobra vigencia a partir del primer gobierno frenteamplista iniciado en el 2005. En este trabajo se utiliza el

enfoque de la “teoría neoclásica”, restringiéndonos a los contenidos que versa la misma sobre el mercado de trabajo. La decisión de utilizar dicha teoría se basa en la asunción de nuestra parte, que el discurso neoliberal económico hoy en día mantiene una cierta presencia en diversas esferas de las sociedades latinoamericanas. Sea a través de los principales difusores de sus lineamientos (los grandes medios de comunicación), sus intérpretes políticos (dirigentes y funcionarios de gobierno y opositores) y figuras del empresariado nacional e internacional, estos postulados están “en boca” de la opinión pública. Quizás no identificados explícitamente como elementos del cuerpo ideológico del neoliberalismo, pero si a través de las críticas al tamaño del Estado, a las cargas impositivas, entre otros lugares comunes del discurso de determinados sectores populares y de buen poder adquisitivo. Es tan fuerte la presencia de ese “imaginario”, que se ha permeado a un cierto espacio del espectro político de la izquierda partidaria, autoidentificada como “progresismo” u otras acepciones similarmente difusas en contenido ideológico.

Se desprende de lo detallado anteriormente, que el objetivo central del trabajo es la descripción en líneas generales del modelo de negociación colectiva en Uruguay y a partir de esto, puntualizar las posibles críticas que se le pueden realizar por medio del enfoque neoclásico del mercado de trabajo. Es imprescindible realizar un estudio más comprehensivo del mismo, dado que es un fenómeno a investigar intervenido por múltiples factores causales, pero se aleja de los cometidos puntuales del documento.

## **2. La perspectiva neoclásica de la economía.**

### **2.1.) Principales lineamientos teóricos del enfoque neoclásico.**

La teoría neoclásica del mercado de trabajo, es conocida también como Teoría Estándar (TE). Está compuesta por tres vertientes teóricas a su interior: Escuela de Lausana, Escuela Inglesa y Escuela de Viena, presentando como idea central unificadora la presencia de un mercado de trabajo caracterizado en su funcionamiento por su similitud con el accionar de otro mercado, el de los bienes. Esta noción se desprende de la asunción del

salario como otro precio más y donde el devenir histórico de la sociedad, los actores institucionales así como los determinantes geográficos, quedan relegados en el análisis del mercado de trabajo por parte de los defensores de aquella teoría (Neffa, 2007).

Esta línea de pensamiento promueve la concepción del comportamiento del hombre como un ser individual en lo económico, apartado de consideraciones morales que “dificulten” sus decisiones, planteando como característica particular del mismo la racionalidad de su comportamiento en la toma de decisiones en lo económico. Las personas tienen como meta la maximización del bienestar propio, que en definitiva, para este razonamiento redundaría en la satisfacción general. Por lo tanto, tenemos un individuo que prioriza la racionalidad como faro en la toma de decisiones en el aspecto económico, que busca la maximización de su situación particular y esto, en el contexto de un mercado competitivo sin restricciones de cualquier tipo.

Retomando las escuelas de la TE, en resumidas palabras podemos establecer otras características que engloban a las mismas. Con relación a lo que éstas entienden por “mercado”, este es un espacio de intercambio “transparente”; esto es así ya que la totalidad de los agentes que participan en aquél tienen información sobre los propósitos y aspiraciones de los demás agentes. El mercado de trabajo es un espacio de intercambio libre (autorregulado por una competencia perfecta entre los distintos agentes) y donde es posible avanzar hacia un equilibrio entre oferta y demanda. Los demandantes y oferentes de empleos, toman al “salario real” como precio de referencia en este mercado. Cuando ambos grupos alcanzaron la maximización de sus respectivos deseos, se logra el “equilibrio de mercado”, situación ideal para los neoclásicos. Los buscadores de empleo (insertos en el mercado de trabajo mayormente como trabajadores asalariados), se debaten entre tomar el puesto de trabajo o seguir disfrutando del “ocio”, el llamado “efecto sustitución” (Neffa, 2007).

En la economía se realizan transacciones distintas a las tradicionales comprendidas en las acciones de compraventa de bienes y servicios; son las denominadas como “contrataciones de factores”. Dichas transacciones determinan las remuneraciones por parte de las empresas a los trabajadores, en lo que atañe a nuestro tema. Los ingresos que

proviene de estas contrataciones (del factor “trabajo”), se vuelcan nuevamente a la economía en su modalidad de gastos. Pero al mismo tiempo, las remuneraciones pueden ser entendidas como un “costo” adicional que contribuye a determinar los costos unitarios de producción. Este último concepto se desprende de lo que se define como “costo global”, el cual resulta del total de gastos realizados con motivos de compra de insumos o contrataciones de factores productivos para la empresa. El “costo unitario” proviene de la división del costo global entre el número de unidades producidas (Barros de Castro y Lessa, 1969).

Los difusores de esta teoría denominan como “imperfecciones” del mercado de trabajo a determinados factores que distorsionan el mentado “equilibrio”. Entre éstas, se identifica la presencia de una situación de monopolio en la oferta laboral por causa del obrar de los sindicatos a través de la imposición de cláusulas que restringen el acceso a las vacantes a trabajadores sindicalizados. Otras medidas que “entorpecen” el funcionamiento de este mercado en particular son, las normas y regulaciones dictadas por el Ministerio de Trabajo (entre las que podemos incluir a la instalación de los Consejos, para el caso en particular), el pago de un Seguro de Desempleo y el establecimiento del Salario Mínimo como política salarial<sup>2</sup>. Esto es así, porque para los neoclásicos: “(...) *el mercado de trabajo evidencia una capacidad de autorregulación que lo conduce sistemáticamente a un punto de equilibrio, siempre que esté asegurada la libre interacción entre la oferta y la demanda*” (Neffa; 2007: 73).

Una de las principales causas del crecimiento del desempleo, es la rigidez en los salarios de los trabajadores. Esto último tiene como agentes causales a las “imperfecciones” anteriormente citadas, ya que sin la incidencia de aquéllas, el mercado de trabajo tendería a un reajuste en su equilibrio ante una reducción en la productividad marginal del trabajo. Los salarios determinados por criterios ajenos al libre funcionamiento del mercado, por ejemplo a través de las negociaciones colectivas son considerados “artificiales”, ajenos al

---

<sup>2</sup>El Salario Mínimo, una de las políticas más difundidas en la opinión pública y que cuenta con una extensa tradición de implementación en nuestro país, ha sido defendida por sus impulsores como una herramienta para la protección de los trabajadores de los niveles más bajos de ingresos. Durante la década de 1990, se mantuvo dicha ley casi en un rol formal en el mercado de trabajo, ya que deliberadamente los gobiernos de la época lo fijaban en cifras muy por debajo del salario de equilibrio.

libre intercambio de los agentes económicos. De acuerdo a Pigou, la situación de pleno empleo es resultado de la competencia entre los asalariados permitiendo esto el ajuste del salario real a la de manda laboral.

En suma, el mercado laboral se encuentra lejos de ser tipificado como un mercado de carácter competitivo, por causa de la intervención de instituciones estatales como el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y el Banco de Previsión Social (BPS), mientras que por el lado de la demanda, siempre está el riesgo latente de la presencia de pocos demandantes de mano de obra, siendo el monopsonio el caso más extremo. La flexibilidad en el mercado de trabajo puede ser comprendida como la capacidad de éste a reajustarse ante cambios en la oferta como en la demanda de trabajo. Los contratos de trabajo tradicionalmente han sido uno de los principales instrumentos de flexibilización laboral en nuestra región. Se ha argumentado fundamentalmente por parte de los empresarios que una mayor flexibilización contractual permitiría un incremento en el número de trabajadores/as ocupados en el mercado. Entre las distintas versiones de esta flexibilización podemos mencionar los contratos a término, los vinculados a los indicadores de productividad de la empresa, las pasantías/becas laborales para los/las jóvenes y los contratos de carácter zafral.

Otro punto entre las principales “rigidices” que atentan contra la competitividad de las empresas son los aportes patronales. Estos pueden ser entendidos como obstáculos para los empleadores en el momento de la contratación de mano de obra en una coyuntura determinada. Reiteramos: los neoclásicos conciben los problemas del mercado de trabajo, fundamentalmente del desempleo, como un problema más vinculado a las características de los oferentes y cuestiones próximas que no permite el libre desenvolvimiento de los empleadores.

## **2.2.) Las críticas a la negociación colectiva.**

Históricamente los argumentos de los promotores de reformas flexibilizadoras en el empleo, han estado nucleados en torno a la noción de la necesidad de modificar la legislación vigente en un momento determinado para reducir los costos laborales así como

permitir una menor rigidez en el vínculo empleador-trabajador (Altimir y Beccaria, 1999). Estos identificaban como las principales “dificultades” a resolver los denominados como “costos laborales no salariales”; término que incluye a los aportes al sistema de seguridad social, costos relacionados con el despido, regulaciones sobre la jornada laboral así como de las vacaciones y asuetos del trabajador. En el caso que examinan los autores, se enfatizaba la urgencia de transformaciones en la configuración del modelo de las negociaciones colectivas en la Argentina post-restauración democrática, considerado altamente centralizado, rígido e inadecuado a la nueva realidad del mercado de trabajo en aquél país.

A pesar que el trabajo está enfocado en el caso argentino, dichos argumentos fueron esgrimidos por los promotores de este enfoque en Uruguay. La máxima empresarial de la “competitividad” ha estado siempre en boca de los representantes del empresariado nacional y sus portavoces en el sistema partidario. Esto se traduce en la exigencia de la reducción de costos, a los cuales mencionábamos líneas arriba. Una evidencia, son las críticas que se adjudican al instrumento de la negociación colectiva, muchas de éstas son asimiladas a las que recibe la política del Salario Mínimo.

El incumplimiento de los salarios mínimos sea el nacional o el laudado en la categoría respectiva, es una de las modalidades de no acatamiento a las normas que rigen la cuestión laboral en nuestro país. La otra forma es el no registro de los trabajadores en la seguridad social y que en oportunidades se agrava por la decisión de la patronal de subdeclarar el salario efectivamente pago. Esta última modalidad, está vinculada directamente con la legitimidad de la herramienta de los Consejos de Salarios. Una representación de los trabajadores, debilitada por su bajo número, se verá jaqueada en su legitimidad ante el actor gubernamental y peor aún, ante la representación del empresariado en la mesa de negociaciones.

En Uruguay, en el año 2004 se alcanzó la cifra máxima de 36,4% de trabajadores no registrados en la seguridad social. Para analizar la evolución de este comportamiento, basta comparar con las cifras del año 2011, a pesar de los años de crecimiento de nuestra economía la cifra de no registro estaba próxima al 19% de los trabajadores. Esto permite

concluir que el no registro de los trabajadores es un comportamiento tradicional, estructural del empresariado y que no está completamente ligado a coyunturas de crisis de la economía, como muchas veces se arguye desde determinados representantes políticos y empresariales. Además de la intención de intentar evadir las normas que rigen en la materia, los empresarios se apoyan en el argumento de los costos impositivos vinculados a los trabajadores. Mientras que en el caso de los “independientes” la decisión del no registro se asocia a los bajos ingresos y la inadecuación de los sistemas de afiliación al sistema previsional para este tipo de trabajadores (Perazzo, 2013). Veamos algunos datos:

### GRÁFICO N°1

	NO REGISTRO A LA SEG SOCIAL			SUBEMPLEO		
	Total	Montevideo	Interior	Total	Montevideo	Interior
2006	35,0	30,0	38,8	12,8	13,5	12,3
2007	34,6	29,3	38,7	12,1	13,1	11,3
2008	33,4	27,7	37,8	10,3	10,9	9,8
2009	32,1	26,2	36,7	8,7	8,8	8,7
2010	31,7	24,6	36,3	8,6	8,9	8,4
2011	28,3	20,5	34,0	7,2	7,5	7,1
2012	26,5	19,3	31,8	7,1	7,4	7,0

Fuente: elaborado por el Equipo de Investigación del Instituto Cuesta Duarte (PIT-CNT). Febrero 2013.

La postura del sector empresarial, exime los argumentos meramente económicos y debe ser entendida como una posición política ante el accionar del gobierno nacional del Frente Amplio y los cambios promovidos por éste en el sistema de relaciones laborales. Notaro plantea que los empresarios: “(...) *no le otorgan valor a la negociación colectiva. La rechazan a nivel sectorial, porque no lo consideran el ámbito adecuado para tratar los temas que consideran relevantes (organización del trabajo, productividad, flexibilidades), pero incluso a nivel de empresa su interés es reducido. Explican su actitud por la inseguridad jurídica derivada de una legislación que no reconoce el valor jurídico del convenio colectivo*” (AA.VV.; 2011: 35)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Esto último fue modificado con la aprobación de las leyes de negociación colectiva privada y pública en el primer período de gobierno del Frente Amplio. Ver apartado 3.2.



Un ejemplo de los conflictos que se han instalado en la opinión pública entre empresarios y representantes del gobierno (estimulados por los grandes medios de comunicación, principalmente el diario El País, tradicional órgano de prensa escrita del Partido Nacional), surgió por la difusión de un documento el año próximo pasado, de perfil más político que económico, redactado por las cinco principales gremiales empresariales del país, a saber: Cámara de Industrias, Cámara Mercantil, Cámara de Comercio y Servicios, la Asociación Rural y la Federación Rural. En dicho manifiesto las cámaras plantean críticas hacia la política económica y salarial de los dos períodos de gobierno frentista. Entre los reclamos están presentes los Consejos de Salarios, los cuales ya fueron oportunamente denunciados por las organizaciones empresariales ante la Organización Internacional del Trabajo. Este escenario confrontativo planteado por estas corporaciones, da la pauta del comienzo de la campaña política para las elecciones presidenciales y legislativas de fines de este año y en la cual, el oficialismo se perfila nuevamente como triunfador.

### **3. Los cambios en las relaciones laborales con el ascenso del Frente Amplio.**

El foco estará puesto dentro del amplio espectro que abarca el concepto de lo que podemos entender como “diálogo social”, en el ámbito de la negociación colectiva; que en el Uruguay adquiere el título de “Consejos de Salarios”, como comentábamos anteriormente. En el año 1942, el Presidente de la República, Dr. Juan José Amézaga (Partido Colorado) sanciona la Ley n° 10449 de creación de los Consejos de Salarios, la cual es aprobada al año siguiente.

#### **3.1.) Panorama de la economía uruguaya a comienzos de la década del 2000.**

La coalición frenteamplista al asumir se enfrentaba a un país devastado social y económicamente luego de la crisis del año 2002. No fue casualidad que el Frente Amplio triunfara por primera vez en la historia y que lo hiciera con un guarismo superior al 50% del electorado nacional. La ciudadanía manifestaba cifradas expectativas en un cambio de rumbo en la política económica del país y esto se desprendía en la pérdida de sufragios del

bloque conservador conformado por el Partido Nacional y Colorado, los cuales se habían repartido los sucesivos gobiernos nacionales durante más de 170 años. En este estado de situación, el Dr. Tabaré Vázquez es investido como Presidente de la República el ° de marzo de 2005.

Uno de los momentos que podemos identificar que contribuyeron a provocar el descalabro del año 2002, es el gobierno del Dr. Lacalle entre 1990 y 1995, correspondiente al Partido Nacional. Durante esta administración, se promovió un modelo económico neoliberal, basado en la apertura de la economía y el control de precios ligado a un régimen de ancla cambiaria, entre otras numerosas medidas celebradas. A la postre significó la apreciación de la moneda nacional con relación a otras economías regionales y extra-regionales, perdiéndose competitividad y siendo notablemente perjudicado el sistema productivo uruguayo. Este caso debe ser comprendido en las reformas implementadas en la mayoría de los países latinoamericanos y que en lo específico de la experiencia oriental, se caracterizó por la gradualidad de las reformas, a diferencia, por ejemplo, del caso argentino. Hasta mediados de 1990, hubo un momento de crecimiento económico evidenciado en el aumento de la creación de empleos, fundamentalmente en el sector de servicios. Lo anterior, fue consecuencia del cambio de la matriz productiva tradicional (producto de los factores explicitados al comienzo de este apartado), en la cual el sector secundario, la industria, era el principal demandante de mano de obra.

Siguiendo esta línea de política económica, el gobierno dejó de convocar los Consejos de Salarios y optó por el retiro definitivo de este espacio de negociación tripartito. En consecuencia, el número de convenios colectivos se redujo drásticamente y los reducidos espacios de negociación pasaron a ser bilaterales (trabajadores y patronos) en el marco de la empresa. El sustento ideológico de esta medida consistía en que al mismo tiempo de la evidente promoción de la flexibilización del mercado de trabajo, los acuerdos bilaterales permitían que las empresas de menor tamaño y por ende de productividad, pudieran acordar ajustes salariales en concordancia con las posibilidades reales de cada empresa. Como una disposición excepcional, el gobierno mantuvo su representación en el ámbito de la salud, en el transporte colectivo de pasajeros y en el sector de la construcción;

actividades económicas en donde el Estado tiene un rol central en su promoción. Además, continuó fijando el salario mínimo nacional, el de los trabajadores del sector rural así como del servicio doméstico.

Detrás de la flexibilización del mercado de trabajo, una de las principales consecuencias se centra en la reducción de la tasa de sindicalización. Según Amarante y Arim (2004), la baja de la tasa de sindicalización en el sector privado, principalmente se debió a los cambios en la matriz productiva, que produjo la reducción en un gran número de los trabajadores ocupados en la industria manufacturera y esto vinculado al aumento de demanda en las empresas prestadoras de servicios, caracterizadas por ser más pequeñas y con más obstáculos para la formación de sindicatos. Otra medida de mucho peso, fue la desarticulación del sistema de negociación colectiva, histórico factor aglutinador de los trabajadores. Al respecto: *“(...) 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 sobrerrepresentación de los funcionarios públicos, que pasaron de ser el 49% de los afiliados en 1987 a ser el 69% en 2003 (AA.VV.; 2011: 65).*

En suma, en Uruguay como en las dos principales economías de la región (Brasil y Argentina), se mantuvieron hasta comienzos de siglo, políticas económicas que acarrearón graves problemas de desempleo, en el sistema productivo, en la calidad y durabilidad de los empleos y que lógicamente hicieron mella en el tejido social. Este fue el escenario, para el primer gobierno del FA.

### **3.2.) La nueva configuración de los Consejos de Salarios en clave progresista.**

Centrándonos en la cuestión de la negociación colectiva, el Frente Amplio, histórico aliado del movimiento sindical y de su máxima expresión organizada el PIT-CNT, retomó las convocatorias de los Consejos de Salarios a partir de mayo del año 2005; suspendidas hacía poco más de diez años. Gradualmente, se instrumentaron medidas con miras a

fortalecer el modelo de los Consejos y así poder mantenerlo alejado de los posibles vaivenes políticos a futuro en nuestro país. Como adelanto, podemos comentar que se incorporaron las actividades agropecuarias y asimismo, se concretó la instauración de dos Consejos Superiores para las actividades económicas delimitadas por la ley fundacional de 1943. Entre los cometidos de estos Consejos (luego fusionados), estaba la redacción de un proyecto de ley para regular las negociaciones colectivas del sector privado (actual ley n°18.566). Otro hecho novedoso, fue la incorporación de los trabajadores del sector público al sistema de los Consejos de Salarios.

A fines del primer período de gobierno del Frente Amplio, se aprobó la ley de Negociación Colectiva para los trabajadores del ámbito público y privado. La ley n° 18.566, que regula a las actividades económicas del sector privado entre otros puntos, erigió el Consejo Superior Tripartito. Este órgano es el responsable de la coordinación y gobernanza de las relaciones laborales de dicho sector. Este Consejo está conformado por nueve delegados por el gobierno, seis delegados de los trabajadores y el mismo número para los empresarios. Las atribuciones son:

- a) *“expedirse en forma previa al establecimiento, la aplicación y la 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”.*

(Méndez, Senatore y Traversa; 2009: 29).

La negociación colectiva quedó configurada en tres espacios determinados: un nivel macro, en modalidad tripartita en donde ubicamos a los Consejos de Salarios; un segundo nivel meso, en carácter bipartito y restringido al ámbito de la rama de actividad y un tercero, el denominado “micro”, acotado a los intercambios bipartitos en la empresa. Además, hay cuatro novedades a destacar en este modelo vigente a partir del 2005 en nuestro país. La primera, se termina con el monopolio del actor gubernamental para la convocatoria a los Consejos; a partir de esta nueva norma la facultad de convocar este espacio la tiene cualquiera de los tres actores. Luego, otra modificación realizada tiene como destino el nivel meso de la negociación; los acuerdos que surjan entre empresarios y trabajadores serán aplicables a todo el sector de la actividad económica involucrada. La tercera, tal como ocurre con el modelo argentino, con relación al tiempo de vigencia de los convenios colectivos surge el criterio de *ultra-actividad*: un acuerdo sigue vigente hasta que lo releve uno más reciente. Finalmente, se introdujo un punto que generó bastante discordia principalmente entre los representantes del gobierno y los trabajadores: una cláusula de prevención de conflictos que establece que los actores involucrados en el acuerdo se comprometen a no promover acciones que contradigan lo estipulado.

En el sector público, también hubo novedades. Ante todo, el primer aspecto novedoso fue la legislación sobre este ámbito (ley n° 18.508), ya que tradicionalmente se negociaba de manera informal entre los representantes del gobierno y las organizaciones sindicales de los trabajadores públicos. Los temas comprendidos en las negociaciones entre estos dos actores son:

a) *“las condiciones de trabajo, seguridad e higiene laboral;*

- b) *el diseño y la 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”. (Méndez, Senatore y Traversa; 2009: 31).*

De manera similar a como se estructuraron los niveles de negociación en el sector privado, en el nivel superior a través del órgano centralizado conocido como Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público (CSNCSP)<sup>4</sup>; un nivel intermedio denominado como “de rama o sectorial”, impulsado por las “mesas de negociación” y un tercer nivel (“de organismo”), con idéntica instrumentación que el anterior nivel.

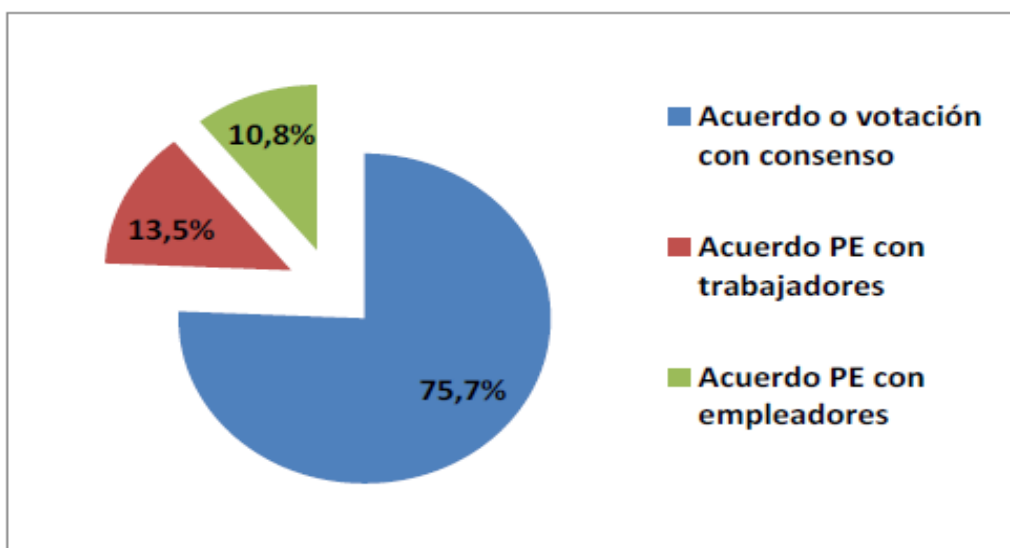
Por causa de la heterogeneidad de los grupos de actividad conformados en los Consejos de Salarios (CC.SS.), se fueron incrementando el número de subgrupos y así se logró abarcar las diferencias salariales entre sectores de la economía. Otro factor que puede haber colaborado en este aumento de la estructura interna de los Consejos, ha sido el crecimiento de las organizaciones sindicales así como de los empresarios. A pesar de este incremento en la organización de estos dos actores corporativos, los conflictos en las rondas de negociaciones no han sido de la gravedad que uno podría haber previsto considerando lo anterior y además, los riesgos de retomar un espacio de negociación inactivo por muchos años con total complacencia de la derecha política y los principales actores del empresariado nacional y trasnacional. Las resoluciones en el marco de los CC.SS., pueden

---

<sup>4</sup> Este ámbito estará conformado por dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos de la Oficina de Servicio Civil y ocho miembros de las organizaciones de los trabajadores públicos.

ser tomadas por consenso de las tres partes representadas: gobierno, trabajadores y empresarios o por mayoría simple de los integrantes. En la quinta ronda de los CC.SS. (comenzada en el 2012 y que aún se encuentra vigente), en la primera ronda (julio de ese año) compuesta por 42 convenios colectivos, esta era la situación con respecto a las características de las resoluciones dictadas en ese período:

### **GRAFICO N° 2**



Fuente: elaborado por OMT-MTSS. Febrero 2013.

Sin contar esta última ronda, en las cuatro celebradas anteriormente (2005, 2006, 2008 y 2010), los porcentajes de los acuerdos concretados presentaban resultados en el entorno del 85% Según Perazzo (2013), estas cifras se podrían interpretar como una garantía del cumplimiento de los contenidos acordados en los convenios (que van más allá de lo meramente salarial) aunque en la praxis, la afirmación anterior se complejiza con relación a determinados grupos en los cuales los actores no están cabalmente representados por causa de las diferencias presentes al interior de los mismos.

### **3.3.) La cuestión salarial y su actualidad.**

Los criterios para los incrementos salariales que surgen de los Consejos de Salarios, están impulsados por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Economía y Finanzas en consulta con el MTSS. Esto se explica así: “(...) los límites de los aumentos de salarios se

*definieron para hacerlos compatibles con las metas macroeconómicas, el aumento de salarios privados aumenta el Índice Medio de Salarios que es el indexador de las jubilaciones y por lo tanto, aumenta el gasto público y pone en riesgo las metas fiscales y de inflación” (AA.VV.; 2011: 77)<sup>5</sup>. Según Notaro, optar por el criterio de la definición de las pautas salariales implementando una mirada macroeconómica a un problema de índole microeconómica tiene ciertas dificultades. Por ejemplo, lo que ocurre con los salarios de ciertos grupos de actividad que fueron menores a los que efectivamente se podrían haber efectivizado. De esto se desprende que la capacidad de pago que tiene cada grupo quedó relegada por las definiciones económicas realizadas por el Poder Ejecutivo. Este economista evoca los casos de los sectores de actividad vinculados a la exportación y a la producción de bienes, los cuales en estos últimos años se han visto beneficiados con el incremento de la demanda de productos nacionales desde el exterior y además, por los buenos precios internacionales.*

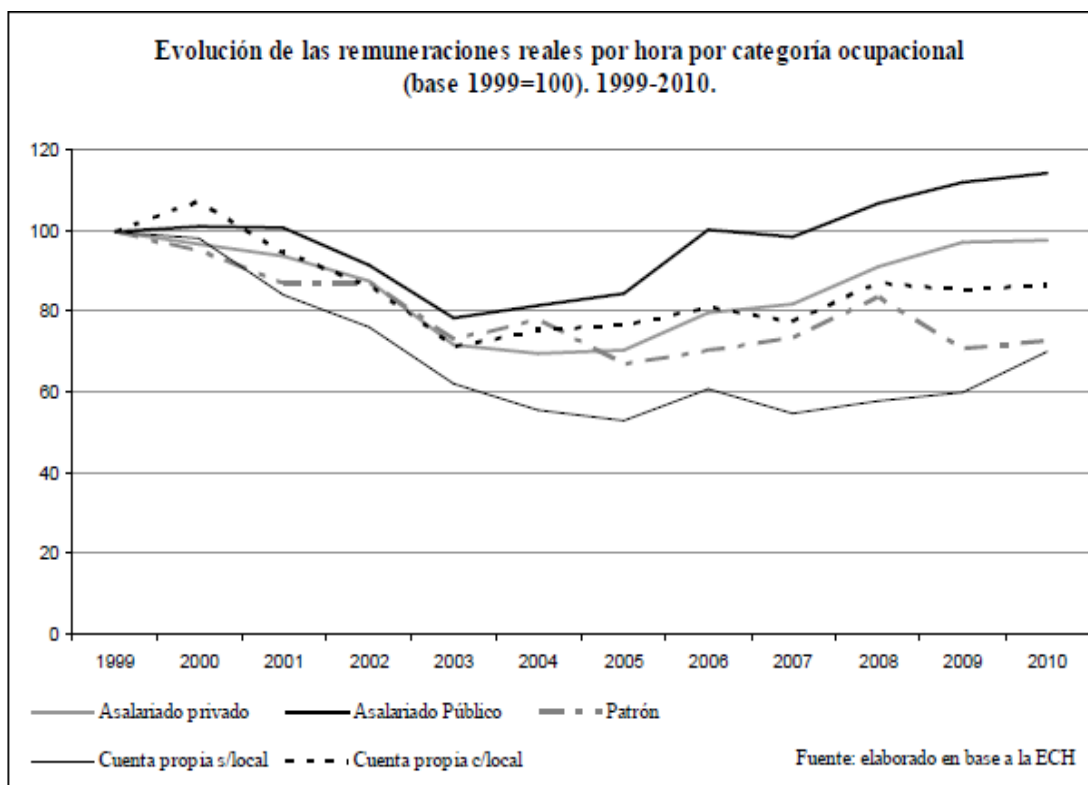
Es complejo desde una perspectiva a favor de la ampliación de derechos sociales, económicos y laborales, plantear críticas a la herramienta de los Consejos de Salarios, columna vertebral de nuestro sistema de relaciones laborales. Sin embargo y retomando la línea argumental de Notaro, es importante indagar qué ha pasado con la evolución de los salarios y comprender efectivamente, cuán mejor se está en este ítem a la etapa pre-crisis. Es decir, no se critica el instrumento, pero sí como se lo ha empleado por parte de las autoridades de la economía de los períodos de gobierno del Frente Amplio hasta el momento. De acuerdo a Perazzo (2012), recién en el año 2010 los salarios públicos retoman valores similares previos a la crisis de comienzos de este siglo. Mientras que lo que ocurre en el sector privado en términos reales por hora, se encontraron un 2,3% debajo de los valores de 1999.

---

<sup>5</sup>El IMS estimada la evolución de los ingresos corrientes de los trabajadores registrados formalmente en condición de dependientes ya sea en el sector privado como en el público de nuestra economía. En el sector privado recoge datos que brinda una muestra de empresas (con diez o más trabajadores dependientes) del ámbito privado extraída del Censo Económico Nacional de 1997. En el caso del sector público, comprende la Administración Central, las Intendencias Departamentales y las empresas públicas. La base de datos resultante de ambos relevamientos, se actualiza con datos que proporcionan la Dirección General Impositiva y el Banco de Previsión Social.



### GRÁFICO N°3



Fuente: Perazzo, Ivone (2012).

En síntesis, Perazzo considera que entre las medidas claves para la reducción de la desigualdad salarial evidenciadas a partir del año 2007, además de la reinstalación de los Consejos de Salarios, se destacan los incrementos en los valores del Salario Mínimo Nacional, la reforma tributaria iniciada a mediados del primer gobierno del Frente Amplio (FA), el aumento sostenido de la formalización laboral y contando como variable contextual a tener en cuenta el crecimiento importante del PBI. Esta autora, basándose en Amarante y Bucheli (2007), explicita que en el marco de una negociación centralizada salarial (tal es el caso de los Consejos de Salarios) el objetivo de alcanzar la igualdad salarial está más próximo a cumplirse que en una negociación descentralizada (mayor dispersión salarial). Para el caso en particular, la igualdad salarial está jaqueada por dos factores: a) el porcentaje de asalariados privados no registrados en el BPS, los cuales se mantienen en un guarismo en torno a poco más del 20% y b) el grado de incumplimiento por parte de los empresarios de lo acordado en los convenios; en el año 2010 era poco más de un 15% del total de convenios. Respecto a esto último en el período 2007-2011, es

importante tener en cuenta: “(...) los asalariados con mayores niveles de incumplimiento presentan las mismas características que aquellos más propensos a estar desempleados o no cubiertos por la seguridad social, como ser: menor de 25 años, mujeres, personas con bajo nivel educativo, trabajadores en empresas pequeñas” (Perazzo; 2013: 32).

#### **4. Consideraciones finales.**

Para el cierre de este trabajo, consideramos pertinente tomar las críticas que plantea el Dr. Neffa (2007) sobre la Teoría Estándar y en particular, sobre la concepción de ésta sobre, si así existiese, el mercado de trabajo. Este autor critica el concepto de “mercado” para definir las relaciones entre los agentes económicos que intervienen en lo laboral. Plantea que la aceptación de la existencia de un mercado de trabajo, acarrea el asumir el supuesto que aquél es resultado de un tipo de intercambio entre trabajadores y empleadores en el cual los primeros aceptan ser subordinados por vía del contrato de trabajo. Un aspecto a destacar, es el tipo de “producto” intercambiado en este mercado. Este no es homogéneo, estandarizado, sino que presenta las particularidades que son propias del ser humano, y siendo fruto de variables culturales, económicas, sociales y demás en consideración.

Con relación a la negociación salarial, Neffa plantea: “(...) en ciertas ocasiones no existe una verdadera negociación salarial sino una real imposición del empleador (...), el buscador de empleo queda a la defensiva y se limita a aceptar o rechazar las ofertas salariales realizadas” (Neffa; 2007: 88). La TE desde su perspectiva economicista y quienes la cuestionan desde una visión ideológica y/o partidaria, en definitiva, reniegan de los beneficios que trae para la masa de trabajadores no solo referidos a lo laboral, sino que en las negociaciones colectivas se acuerdan cuestiones referidas a género, formación profesional y salud ocupacional, por ejemplo. La máxima del trabajador libre que se desenvuelve en un mercado abierto y competitivo es algo que en la praxis está bastante lejos de implementarse, y más aún en el caso de Uruguay que cuenta con un sistema de relaciones laborales afianzado y que paradójicamente, fue en parte construido por los partidos tradicionales del país.

Desde nuestra perspectiva en Uruguay, a partir desde el 2005 se ha dado una cierta “sintonía” entre el equipo de gobierno frenteamplista y los técnicos de la OIT, en lo que a promoción y fortalecimiento de la negociación refiere. Esto último, acompasado por una determinada concepción de abordar la problemática laboral por parte de la izquierda gobernante fruto de su historia y fortalecido por el compromiso ético y político, con los cuadros dirigenciales de la central obrera nacional. Se entiende por esto el asumir por parte de la clase política la importancia de la herramienta del diálogo social para enriquecer el diseño, formulación e implementación de las políticas públicas en nuestra caso de análisis, las relacionadas con el trabajo, pero trasladable perfectamente al resto de los ámbitos.

## 5. Referencias bibliográficas.

- **Altimir, O. y Beccaria, L. (1999).** *“El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina.* Serie “Reformas económicas”, Julio 1999. Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034).
- **Amarante, V. y Bucheli M. (2011).** *Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2005-2005.* Serie “Estudios y perspectivas”, Enero 2011, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Montevideo.
- **Amarante, V. y Arim R. (2005).** *El mercado laboral: cambios estructurales y el impacto de la crisis, 1986-2002.* En “Uruguay. Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento”. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.
- **Barros de Castro, A. y Lessa, C. (1969).** “Introducción a la economía: un enfoque estructuralista”. Siglo Veintiuno Editores, México D.F.
- **Cabrera, V., Cárpena, C. y Perazzo, I. (2013).** *Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007-2011.* Serie “Documentos de Trabajo”, Setiembre 2013, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- **Instituto Cuesta Duarte-PIT-CNT (2013).** Informes varios. Disponibles en: [www.cuestaduarte.org.uy](http://www.cuestaduarte.org.uy)

- **Méndez, G., Senatore L. y Traversa F. (2009).** *La política laboral de un proyecto socialdemócrata periférico: los cambios institucionales en Uruguay 2005-2009.* Serie “Cuestiones de Agenda”, Fundación Friedrich Ebert (Fesur) y el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.
- **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (R.O.U.) (2013).** Documentos varios. Disponibles en: [www.mtss.gub.uy/](http://www.mtss.gub.uy/)
- **Neffa, J. C. (2007).** *La teoría neoclásica ortodoxa y su interpretación del mercado laboral.* En Neffa, J. (Dtor.), “Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. II. Neoclásicos y nuevos keynesianos”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- **Notaro, J., Quiñones, M., Senatore L. y Supervielle, M. (2011).** “Las políticas públicas en la reestructura del mundo del trabajo. Uruguay 2005-2009”. Departamento de Publicaciones de la Unidad de Comunicación de la Universidad de la República, Montevideo.
- **Notaro, J. (2007).** *Los Consejos de Salarios en el Uruguay 2005-2006.* Serie “Documentos de Trabajo”, Febrero 2007, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- **Notaro, J. (2005).** “El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.
- **Perazzo, I. (2012).** *El mercado laboral uruguayo en la última década.* Serie “Documentos de Trabajo”, Febrero 2012, Instituto de Economía, Facultad de

Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República,  
Montevideo.