



29, 30 y 31 de Agosto de 2013
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Cuyo
Mendoza | Argentina

ALEJANDRO VIGNOLO CABRERA.

**EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE
RELACIONES LABORAL EN
URUGUAY EN EL PERÍODO
2005-2012, A PARTIR DEL
ENFOQUE ESTRATÉGICO
(STRATEGIC CHOICE).**

VI JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA
**ECONOMÍA POLÍTICA Y
POLÍTICA ECONÓMICA**

VI

El análisis del sistema de relaciones laborales en Uruguay en el período 2005-2012, a partir del enfoque estratégico (*strategic choice*)

Vignolo Cabrera, Alejandro¹

Resumen

El argumento central de la ponencia consiste en la descripción y análisis de las características del modelo de negociación colectiva uruguayo. Podemos adelantarnos en nuestras consideraciones y plantear que a partir del año 2005, con la asunción del Frente Amplio en el gobierno nacional este hecho político provocó cambios en los diversos ámbitos de las relaciones entre los distintos actores institucionales vinculados al ámbito del trabajo. El enfoque estratégico será la teoría de referencia con la cual nos explayaremos respecto a la caracterización actual del sistema de relaciones laborales uruguayo.

¹ Estudiante de la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Becario Tipo I (Doctoral) del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo: avignolo@gmail.com/ avignolo@ceil-conicet.gov.ar

1. Introducción

La motivación de realizar este trabajo surge de intentar contribuir a la difusión del enfoque teórico denominado como "enfoque estratégico" en el ámbito de nuestra disciplina en el plano nacional. Habitualmente utilizada en los estudios vinculados a las relaciones laborales, consideramos que dicha perspectiva además de su carácter relativamente novedoso, presenta ciertas características que de cierta manera, enriquecen el enfoque sistémico que ha sido mayoritario en el análisis. Como un acercamiento primario, realizamos la opción metodológica y teórica de tomar preferentemente literatura proveniente de investigadores de la República Argentina; país que cuenta con una vasta trayectoria de análisis de las cuestiones afines al "mundo del trabajo".

El concepto de sistemas de relaciones laborales (SSRLL) cobrará vital importancia en este documento. De acuerdo a la OIT, en definición que desarrolla Notaro, por éstos se entiende: *"las relaciones individuales y colectivas entre trabajadores y empleadores en el trabajo y surgidas del trabajo, así como las relaciones entre los representantes de los trabajadores y empleadores en el nivel de una actividad económica o en el nivel nacional, y su interacción con el Estado"* (Notaro; 2010: 3).

La "piedra basal" de estos SSRLL es la relación capital-trabajo, característica del sistema capitalista. Las relaciones a las que hace referencia el autor citado, comprenden tópicos desde las cuestiones legales y económicas hasta cuestiones sociológicas de este vínculo, muchas resumidas en lo que se denomina como Derecho del Trabajo. Esta última disciplina, de cierta manera, a través de autores como H.Barbagelata, H. Sarthou, O.Ermida, entre otros, ha hecho vanguardia en los estudios que han tenido la problemática del trabajo desde sus distintas aristas, como núcleo. Además de los aportes desde la Sociología del Trabajo y la Economía, que han sido también de mucha riqueza.

El contexto político-histórico reciente en nuestro país, es de vital importancia y por eso es importante poder comprender lo que se nos propone desde el enfoque estratégico para el análisis de las relaciones laborales y como las decisiones que se toman por parte de la clase política, son fruto de espacios de diálogo pluralistas y la diversidad de intereses de los actores representados.

2. El enfoque estratégico

Cecilia Senén (2005) en su presentación para el 7º Congreso de la ASET, realiza una somera descripción de las diversas vertientes teóricas enmarcadas en el ámbito de las relaciones laborales y que confluyen en su tema de estudio, el cual se desprende de su tesis de Doctorado². La autora, referenciando como período histórico la década de 1990, explicita los tres debates más importantes que se desenvolvían en aquél momento a nivel continental y mundial, en el terreno de las relaciones laborales. Para delimitar aún más la discusión, vale mencionar que estos intercambios de ideas se dedican fundamentalmente a las transformaciones en los sistemas de relaciones laborales y que tienen las mismas como variable contextual los procesos de privatización de las empresas públicas impulsados en nuestra región, por gobiernos de tendencia neoliberal en lo económico.

Por los cometidos de este trabajo, nos enfocaremos en el debate al cual Senén ubica en el segundo lugar. A modo de precisar brevemente en qué consisten las restantes, a continuación destacaremos las ideas principales de estas teorías. En primer orden, se debatió en su momento por la real incidencia de lo que se pueden entender como las "presiones globales" (concepto que incluye aspectos vinculados a la desregulación, medidas de carácter privatizador así como factores relacionados con la competitividad de las economías nacionales) condicionan o determinan lo que se concibe como "convergencia" o "divergencia" de los sistemas de relaciones laborales en el ámbito nacional. Este intercambio, se desarrolló principalmente en la Europa Occidental y se caracterizó por hacer énfasis en los procesos de globalización y las particularidades de cada caso y sus posibles consecuencias.

Pasamos directamente al tercer debate, por los motivos ya expuestos. De acuerdo a lo planteado por Senén, en los 90' existió un debate promovido centralmente por ciertos científicos sociales de corte neomarxista, dedicados a investigar las lógicas del accionar empresarial. Esto último, guiados por el cuestionamiento con respecto a si son las estrategias de los actores empresariales y/o las estructuras existentes las que pueden condicionar las relaciones laborales en el ámbito de las empresas.

Por último, nos explayaremos con relación al segundo debate al cual menciona la autora. El cual se desenvuelve con un mayor hincapié en los roles y estrategias que le compete al contexto institucional (esto abarca al marco legal) de un país, en la economía local. Es decir, se interroga respecto a la incidencia de las instituciones vernáculas en la economía y donde tres de estas (estado, empresa y sindicato) juegan un papel fundamental en los sistemas de relaciones laborales. En palabras de Senén: "*¿Cuál es el peso que ejercen los marcos institucionales y/o*

² Ponencia: "*Reflexiones e implicancias teóricas sobre los cambios recientes en las relaciones laborales en Argentina*", presentada en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: "Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades". Organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). Agosto de 2005, CABA.

Su tesis de Doctorado se titula: "*Relaciones laborales, desregulación y modernización en los sectores de telecomunicaciones, agua y saneamiento y gas. El caso Argentina (1990-2002)*", presentada en marzo de 2004 (Universidad Autónoma Metropolitana-Iztalapa, México).

las opciones estratégicas adoptadas por los actores sobre la transformación de los sistemas de relaciones laborales en cada contexto nacional?” (Senén; 2005: 3).

La importancia de este segundo debate radica que en el mismo podemos situar a las teorías de análisis estratégico del ámbito disciplinario de las relaciones laborales. El concepto que las distingue es lo que se conoce como “enfoque estratégico” (*strategic choice*); término y teoría que desarrollaremos líneas debajo. Además las teorías recién nombradas, se encuentran las denominadas “neoinstitucionalistas” y las “de la elección racional” (*rational choice*). Todas estas, de una fuerte influencia de las escuelas estadounidenses cercanas a la Ciencia Política. A continuación, describiremos brevemente en qué consisten las vertientes teóricas comprendidas en este segundo debate.

2.1.) ¿Qué se entiende por Neoinstitucionalismo?

2.1.1.) Los orígenes del neoinstitucionalismo.

De acuerdo a Peters (2003), *a posteriori* de la Segunda Guerra Mundial en la Ciencia Política a nivel teórico se produjo un cambio que tiene consecuencias hasta nuestros días. Se refiere al afianzamiento de dos teorías de perfil más individualista, el conductismo y la elección racional en desmedro del análisis de tipo institucional-formal que había prevalecido en los orígenes de la Ciencia. Ambas teorías tienen el valor de haber incorporado a la Ciencia Política sus principales atributos: el interés por la teoría y la metodología, un perfil antinormativo (en el entendido de reafirmar la noción del carácter científico de la disciplina) y los conceptos de individualismo y de enfoque sistémico.

Durante la década de 1980 a nivel académico se da un fenómeno de revalorización de las instituciones en lo que atañe a la investigación del comportamiento colectivo así como individual. Esto se tradujo en lo que se denominó como “Neoinstitucionalismo”, que se caracterizó en el empleo de “(...) *muchos de los supuestos del antiguo pensamiento institucionalista, pero lo enriquece con las herramientas de investigación y con la explícita preocupación por la teoría que habían informado tanto al conductismo como al análisis de la elección racional*” (Peters; 2003: 14).

2.1.2.) Conceptualización.

Peters plantea una oportuna pregunta: *¿Qué hace que determinado enfoque de la actividad social y política sea particularmente “institucional”?*

En primer lugar, una institución debe ser un rasgo estructural de la sociedad y/ o la forma de gobierno. Dicha estructura puede ser de carácter formal (una Constitución) o informal (un conjunto de normas compartidas por una sociedad). Este autor entiende que una institución

trasciende a los individuos y se conforma por distintas interacciones que puedan surgir de un conjunto de individuos, las cuales se caracterizan por su predecibilidad.

Un segundo rasgo de una institución es la estabilidad de la misma a través del tiempo. North (1990) considera como una ventaja esta característica, en tanto: "*Institutions reduce uncertainty by providing a structure to everyday life*". De acuerdo a éste: "*(...) the major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction*" (North; 1990: 6).

La tercer característica es que una institución debe afectar al comportamiento del individuo; estas restricciones podrán ser de carácter formal o informal. Por último, entre los miembros que conforman una institución, debe existir una "comunidad" de valores.

Por lo tanto, según North, debemos entender a una "institución" como: "*(...) the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction*" (North; 1990: 3). Las instituciones incluyen los aspectos que los individuos tienen prohibido realizar así como bajo qué condiciones, éstos pueden cumplir con determinadas actividades; debemos entender a las mismas en lo que respecta a lo político, como restricciones del accionar de los individuos a las opciones que puede brindar un determinado marco institucional.

2.2.) Las teorías de la elección racional.

La característica que reúne a los diversos enfoques basados en el institucionalismo de la elección racional es el lugar destacado que se le otorga a las instituciones como "limitantes" del comportamiento individual de los agentes políticos. Peters (2003) argumenta: "*(...) el argumento básico de los métodos basados en la elección racional es que la maximización del beneficio seguirá siendo la principal motivación de los individuos, pero que esos individuos pueden llegar a darse cuenta de que sus objetivos pueden ser alcanzados más eficazmente a través de la acción institucional y descubrir que su conducta es moldeada por las instituciones*" (Peters; 2003: 73).

Los beneficios para el actor radican en que una institución brinda en cierta manera, predecibilidad y regularidad en sus resultados contribuyendo a que posibles decisiones a tomar se realicen en un contexto de mayor "seguridad", en términos de información disponible.

2.3.) Definiciones conceptuales en torno a las teorías de enfoque estratégico.

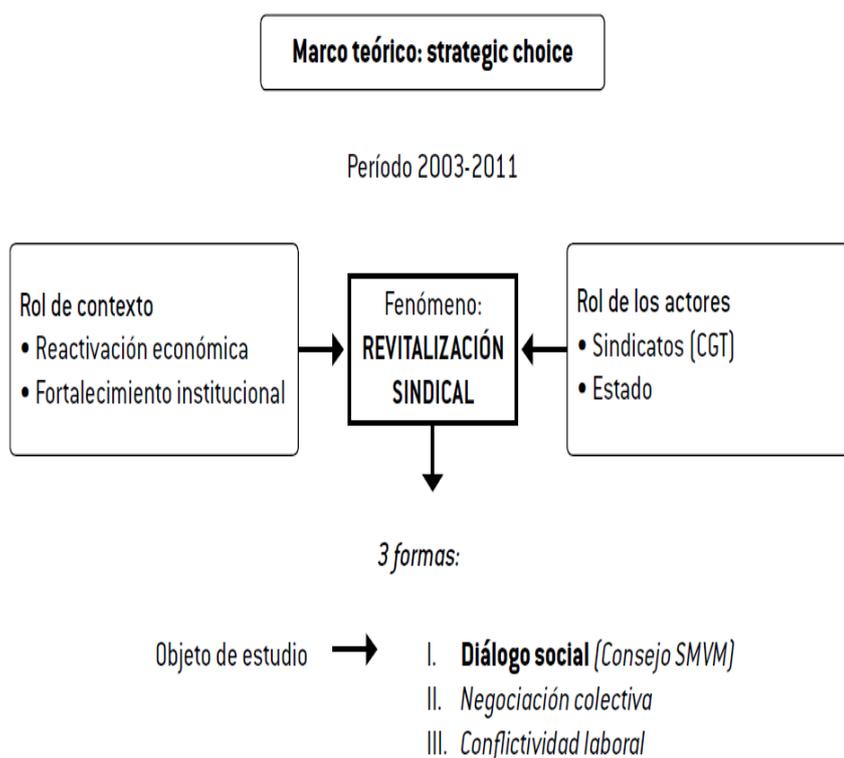
En términos de contribuir al enriquecimiento del análisis e incorporar diversas miradas sobre el estudio de las relaciones laborales, brevemente comentaremos un trabajo de Senén y Borroni (2011) que se concentra en el estudio de las relaciones laborales y lo que se define

como "revitalización sindical" a partir de la caída del Plan de Convertibilidad en la República Argentina.

Senén y Borroni toman como punto de partida de su investigación el concepto de revitalización sindical y que tiene como consecuencia inmediata si nos circunscribimos a lo laboral, el fomento y consolidación del diálogo social. Siguiendo con la línea de razonamiento que promueve este enfoque, las autoras plantean la interrogante con respecto a si la instauración del diálogo social está determinada exclusivamente por los actores, o únicamente por el contexto socio-económico o por la interacción de ambos factores.

En suma: *"las decisiones de estos actores (refiere a los vinculados al trabajo) no son patrimonio de representantes únicos o monolíticos ni están siempre planeadas o conscientemente mediatizadas. A la vez, están inscriptas en estructuras institucionales e históricas concretas que las limitan y restringen. Así, las adaptaciones estratégicas viables y sus resultados dependen de las opciones preexistentes y están fuertemente influidos por la historia 'path dependence' "*(Senén y Borroni; 2011: 38).

El siguiente esquema resume los principales aspectos del enfoque teórico de la "strategic choice" y como se aplica al período analizado en Argentina:



Fuente: elaborado por Senén y Borroni (2011).

De acuerdo a lo que plantean estas autoras, el fenómeno de la revitalización sindical tiene varios indicadores de relevancia. Sin embargo, sobresale el diálogo social por sobre el resto (es decir, la negociación colectiva y en otro orden, la conflictividad laboral), dada la

centralidad de la misma en el ámbito de las relaciones laborales. Las nuevas configuraciones de los sistemas de relaciones laborales son producto de la interacción de los actores organizados, las limitantes de los marcos institucionales, de los legados históricos de las estructuras y de las decisiones estratégicas de los gobiernos, empresarios y trabajadores.

2.4.) Las teorías de enfoque estratégico en contraposición a la perspectiva sistémica.

En este ítem, nos abocaremos a una breve precisión de los contenidos de que podríamos entender como "perspectiva sistémica" en lo que refiere a las relaciones laborales y cuáles son los matices que ostenta con relación al "enfoque estratégico".

2.4.1.) La perspectiva sistémica.

El planteamiento de Notaro nos será de utilidad en este documento a modo de comprender el análisis de los diversos temas que hacen a los SSRLL y sus características actuales. Este autor determina cuatro componentes al interior de este tipo de sistemas: *los actores*, entendiéndose por éstos a las organizaciones de representación de los intereses de los trabajadores, las instituciones correspondientes a los empresarios y por último al Estado, actuando tradicionalmente en un rol de conciliador entre ambos actores corporativos.

En segundo orden, *los escenarios*, que abarcan las instituciones (por ejemplo, ámbitos de negociación colectiva); a los procedimientos (modalidades) que presentan las relaciones entre los actores anteriormente citados y los aspectos jurídicos, que asignan roles, competencias, derechos y obligaciones. Notaro define la existencia de cuatro tipos diferentes de escenarios, como guía para el análisis de los SSRLL³. El primero y en cual haremos énfasis, refiere a los denominados como "*escenarios originales*" de la negociación colectiva. El objetivo básico de la negociación colectiva es poder canalizar el conflicto entre los actores colectivos que intervienen en la cuestión del trabajo (trabajadores y empresarios; pudiendo intervenir en este diálogo el actor estatal y en consecuencia esta negociación será de modalidad tripartita)⁴. Esta primera categoría comprende los protagonistas de la negociación colectiva, sus procedimientos, el nivel

³Los restantes escenarios que explicita el autor son: la participación de las organizaciones de empresarios y trabajadores en organismos oficiales; la participación de los trabajadores en los órganos de dirección de las empresas y por último, las modalidades de "Pacto Social", "Diálogo Social" (el nombre y su alcance varía de acuerdo al país donde se promueva) y que comprende la conformación de espacios de concertación entre trabajadores, empresarios y Estado. Veremos más adelante, que la negociación colectiva se ubica al interior de este tipo de acuerdos macrosociales.

⁴ "ILO (OIT por sus siglas en español) Convention^o154 (1981): *"aims to promote free and voluntary collective bargaining. After defining the term 'collective bargaining' and indicating that the Convention applies to all branches of economic activity, the Convention provides that measures adapted to national conditions shall be taken to promote collective bargaining. Its defines the aims of these measures and specifies that its provisions do not preclude the operation of industrial relations systems in which collective bargaining takes place within the framework of conciliation and/or arbitration machinery or institutions, in which the parties to collective bargaining process voluntarily participate. The Convention provides for prior consultations of the organizations of employers and workers, and specifies that the promotional measures taken shall not hamper the freedom of collective bargaining. The provisions of the Convention shall, in so far as they are not otherwise made effective by means of collective agreements, arbitration awards or such in other manner as may be consistent with national practice, be given effect by national laws or regulations"* (Arrigo y Casale; 2005: 53 en Notaro; 2010: 15).

y los temas negociados, la estructura y niveles de articulación así como los asuntos derivados de las representaciones empresariales y sindicales. En función de quienes son los que participan de las instancias de negociación, se desprende: 1) si el Estado decide participar, las negociaciones serán tripartitas en lugar de bi; 2) en función del grado de centralización de las negociaciones, los actores pueden ser de carácter nacional, sectorial, regional, de empresa o establecimiento; 3) de acuerdo a si las actividades económicas son urbanas, rurales o más específicas, en el caso de las tareas domésticas por ejemplo, el tratamiento de cada una será distinto y 4) las negociaciones pueden ser separadas entre públicas y privadas, según el ámbito en que se enmarquen. Como último punto a destacar, cuando se hace mención a los contenidos de la negociación colectiva, incluye los problemas o temas que involucran a los actores organizados que intervienen y en los cuales sobresalen la fijación de los salarios y las mejoras en las condiciones del medio ambiente para los trabajadores como temas "álcidos" de estas negociaciones.

Un tercer componente es el *grado de cooperación-participación* que se configura entre los actores en el cual inciden múltiples variables como el devenir histórico, el contexto político y demás cuestiones las cuales tendremos en cuenta en nuestro análisis. De acuerdo a Notaro: *"las experiencias de cooperación/participación y de confrontación/reivindicación, así como la relación de poder entre los actores, se combinan en diversos grados a través del tiempo, en los distintos países y en cada rama de actividad o empresa. Se supone que el conflicto está implícito en las relaciones laborales y que al mismo tiempo pueden existir objetivos comunes de las partes; el carácter de las relaciones dependerá de la interacción de las estrategias de los actores"* (Kochan y Katz; 1988 en Notaro; 2010: 19). El nivel de conflictividad puede calibrarse según el grado de empleo de acciones de fuerza por alguna o ambas partes, trabajadores (paros, huelgas) y/o empresarios (despidos, *lockout*).

Por último, las *relaciones de poder* que se determinan entre los distintos actores será el cuarto elemento a considerar para la caracterización de los SSRLL. Retomando el análisis que Touraine (1987) realiza sobre las luchas entre industriales y trabajadores, Notaro explicita las situaciones que se configuran teniendo a la "distribución del poder" como variable fundamental; la "asociación conflictiva", que conjuga cooperación y confrontación; la "asociación sometida", que consiste en la aceptación del conflicto; la "marginación contestataria", basada en el rechazo por parte de las organizaciones de los trabajadores a cualquier tipo de postura de colaboración y por último, la "marginación sometida" que hace alusión al impedimento de la empresa de la formación de un sindicato a la interna.

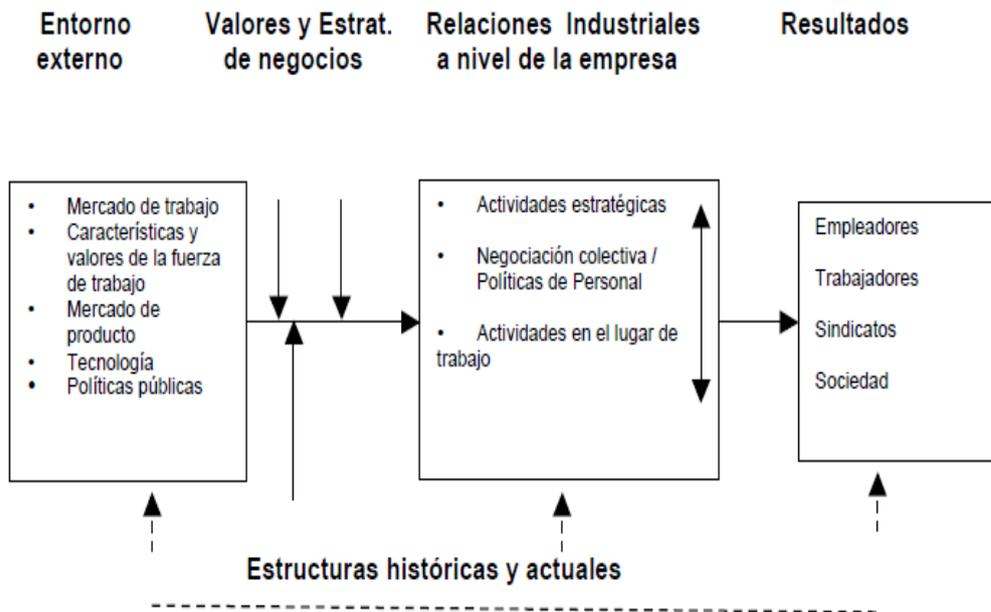
2.4.2.) La vigencia del enfoque sistémico para analizar los SS.RR.LL.

De acuerdo a Senén (2000), los investigadores identificados con las teorías afines al enfoque estratégico, consideran que: *"(...) algunos fenómenos actuales que caracterizan a los*

actores en el ámbito de las relaciones industriales no pueden ser explicados por el enfoque sistémico: el descenso del sindicalismo, la gestión de los recursos humanos como sujeto de las relaciones industriales, los recursos humanos en contextos no sindicalizados, etc.” (Senén; 2000: 15).

Esta investigadora, destaca que las diversas teorías que versan como el comportamiento estratégico de los actores, tienen como repercusión en el campo disciplinar de las relaciones industriales la “dinamización” del enfoque sistémico que tiene como uno de sus promotores más visibles a Dunlop. Por tanto, no se reniega de la perspectiva sistémica para el análisis; se enfatiza en las decisiones de los actores, el rol que cumple el entorno, entendiéndose por este último en una concepción amplia, que incorpora las instituciones tradicionales vinculadas a lo laboral hasta las disposiciones de índole legal que allí confluyen. En definitiva: “(...) *nosotros deseamos desarrollar una perspectiva más estratégica sobre las relaciones industriales americanas y por lo tanto demostrar que las futuras pautas (patterns) no están inalterablemente predeterminadas por la economía, tecnología o alguna otra fuerza del entorno americano. Nuestro argumento central es que las prácticas de las relaciones industriales y sus resultados están moldeadas por las interacciones de las fuerzas del entorno junto con las elecciones estratégicas y los valores de los empresarios, los trabajadores, los sindicatos, y las decisiones de políticas públicas. Nosotros creemos que para entender mejor la naturaleza de esas interacciones, la perspectiva de las elecciones estratégicas permite una mejor comprensión de las organizaciones y los intereses que los actores representan (...)*” (Kochan, Katz y Mc. Kerise; 1994 en Senén; 2000: 15).

Este último cuadro, sintetiza los principales postulados del enfoque estratégico que plantean Kochan, Katz y Mc. Kerise, donde se vislumbra la centralidad del entorno institucional e histórico y como estos factores alimentan la configuración de las relaciones laborales en la empresa, y por ende, repercutiendo en el ámbito nacional.



Fuente: elaborado por Kochan, Katz y Mc. Kerise(1994), traducido por Senén (2000).

3. El diálogo social en Uruguay

3.1.) El concepto de diálogo social y sus implicancias.

Se hacía mención en el apartado destinado a describir los principales lineamientos de las teorías de enfoque estratégico que el auge del ejercicio de la herramienta del diálogo social era una de los fenómenos que evidenciaban la revitalización del movimiento sindical. De manera general, esbozamos ciertas características que contribuyen a definir el concepto de diálogo social. Por este último, podemos entender desde una concepción amplia a las diversas modalidades de relacionamiento entre los actores del "mundo del trabajo (mayormente, estos son las organizaciones de trabajadores, las respectivas a los empleadores y el actor gubernamental). Este vínculo se puede caracterizar por el conflicto, o por la negociación en un "sentido amplio". Este concepto incluye a las modalidades de relacionamiento que no aluden al conflicto abierto, es decir: los intercambios de información, los mecanismos de consulta, la negociación colectiva, la concertación social, entre otras formas (Ermida, 2008).

Según este autor, el concepto de diálogo social tiene en consideración todas las instancias colectivas a las cuales mencionábamos líneas arriba, a pesar de que concluyan positivamente o no, en un resultado. Por ende, la negociación colectiva o los distintos acuerdos (sectoriales, nacionales) que puedan resultar entre los actores del trabajo, son modalidades de

diálogo social en sí, independientemente de que se llegue a un determinado resultado (por ejemplo, la aprobación de un convenio colectivo).

El diálogo social puede ser clasificado en primer lugar, a través de las instituciones que hacíamos mención anteriormente; espacios de concertación social, participativos y de negociación colectiva, entre otros. Luego, una segunda clasificación establece la separación entre modalidades "formales" e "informales", de acuerdo al criterio de la institucionalización de dichas instancias. En el primer caso, el rótulo responde a la institucionalización de dichas instancias de diálogo a través de las normas jurídicas que así lo determinen y en el segundo, refiere a espacios surgidos espontáneamente y que aún, por el momento, no están reglamentados. En tercer lugar, el diálogo social puede ser clasificado considerando si estos intercambios son de carácter orgánico o inorgánico. El criterio de diferenciación radica en que: *"las primeras serían las interacciones que los actores sociales llevan a cabo en el seno de órganos expresamente creados para ello o en los cuales -aunque tengan otra finalidad- dichos actores están representados. Las formas inorgánicas de diálogo social serían aquellas que se desenvuelven espontáneamente al margen de la existencia de algún órgano especial"*.

A continuación, Ermida comenta las posibles confusiones que surgen en el momento de comprender las dos últimas clasificaciones. Es decir: *"(...) pueden haber manifestaciones formales pero inorgánicas de diálogo social, como la recién mencionada (refiere al acuerdo colectivo argentino-brasileño de 1998 en la empresa Volkswagen), y si bien, por otro lado, todas las formas orgánicas de diálogo son formales -ya que la misma existencia de un órgano supone de por sí misma, una cierta formalidad-, la inversa no es cierta, ya que pueden existir modalidades formales pero no orgánicas del diálogo social del diálogo social (...)"* (Ermida; 2008: 4). En relación a esta última afirmación, el autor alude a determinadas vías de resolución de conflictos y a las instancias de negociación colectiva que cuentan con procedimientos formales definidos pero aún así no son delimitadas por un órgano en particular.

La cuarta clasificación, está determinada por la temporalidad del diálogo social. En esta tipología podemos definir por un lado al diálogo social "continuo o permanente" y por otro al que ocurre esporádicamente o accidentalmente. Existe la percepción de que la permanencia del diálogo social es característica de ámbitos de negociación responsable y de cierta madurez para el logro de acuerdos que satisfagan mayoritariamente a las partes involucradas. La quinta y última posible clasificación del diálogo social es a través de la distinción entre los niveles en que se desenvuelve la negociación. El diálogo social que es llevado a cabo a escala nacional y/o internacional, se lo define como de "alto nivel" o "centralizado". En un segundo orden, se ubican los intercambios que se desarrollan en el nivel medio o conocido como "relativamente centralizado"; los ejemplos más conocidos son las negociaciones por rama o sector de actividad (modalidades que históricamente han considerado los Consejos de Salarios en nuestro país). En el nivel "inferior" o "descentralizado", ocurren las negociaciones que son llevadas a cabo a la interna de cada empresa; modalidad también conocida como "bilateral" si consideramos la

participación únicamente de representantes de los trabajadores y las patronales correspondientes.

Como último comentario, es importante dejar en claro las diferencias entre términos como “negociación colectiva”, “diálogo social” o “concertación social”, con los cuales podemos correr el riesgo de usarlos indistintamente. Según Senén y Borroni (2011), el diálogo social se distingue de la concertación como de la negociación colectiva, por el objetivo final de estas dos últimas: la concreción de acuerdos conjuntos por la vía de la negociación de medidas que podemos entender como “estratégicas”. Mientras que el diálogo social: *“(…) no tiene por objetivo necesariamente llegar a un acuerdo, sino el objetivo más limitado de canalizar y hacer circular la información entre los actores que dialogan. Por lo cual se le atribuye un significado abarcativo de una diversidad de relaciones que tienen lugar entre los sindicatos, empresarios y gobierno, bajo la forma de encuentros, contactos, simples intercambios, cuyo principal objetivo es influir en las políticas públicas”* (García; 2004 en Senén y Borroni; 2011: 40).

3.2.) El acontecer reciente del diálogo social en Uruguay.

Dados los cometidos y la extensión establecida para el trabajo, se establecieron un par de salvedades para la configuración de este nuevo segmento analítico. 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”. Luego de una breve periodización del devenir histórico de los Consejos, en base al análisis de Notaro (2011), nos detendremos en la etapa de “reinstauración” de los mismos, que comienza en el año 2005 con el primer gobierno del Frente Amplio a nivel nacional. Además del énfasis en lo que respecta a la negociación colectiva, mencionaremos otras medidas del gobierno nacional que han contribuido a la recuperación de ciertas prerrogativas en lo laboral y otras nuevas conquistas, del movimiento obrero en general.

3.2.1.) Las etapas de la negociación colectiva.

➤ La consolidación (1943-1968).

En el año 1942, poco tiempo después de asumido su cargo como Presidente de la República, el Dr. Juan José Amézcaga promueve la sanción de la Ley de creación de los Consejos de Salarios, la cual es aprobada al año siguiente. La ley a la cual hacíamos mención, n° 10449, establece: *“Créanse los Consejos de Salarios que tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios que deben percibir los trabajadores, empleados u obreros del comercio, la industria, oficinas y escritorios de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado”* (Notaro, 2011). Esta ley incluía disposiciones sobre el salario mínimo y respecto a las Asignaciones Familiares.

La conformación de estos consejos era de carácter tripartito, contando con representantes empresariales, de los trabajadores y del Poder Ejecutivo. Las dos primeras representaciones eran elegidas por medio de elecciones con voto secreto. El art. 6 de esta norma establecía que por cada grupo de actividad económica delimitado, actuaría un Consejo de Salarios integrado por siete miembros en total: tres miembros designados por el Poder Ejecutivo mientras que los cuatro restantes estaban distribuidos en números iguales entre las representaciones de los trabajadores y por las patronales, con idéntica cifra de suplentes.

La implementación de los Consejos de Salarios repercutió en diversos aspectos en el movimiento obrero, por los siguientes factores a considerar:

a) *"aceptaron la legitimidad de un actor obrero con sus puntos de vista en la fijación de los salarios;*

b) *trataron de canalizar los conflictos hacia la superación creando escenarios de encuentro de obreros y patronos bajo el control del Estado;*

c) *fortalecieron a las corrientes sindicales reformistas (socialistas y comunistas) y debilitaron a las insurreccionales (anarquistas principalmente);*

d) *estimularon la organización de sindicatos por grupo de consejo y saldaron la discusión sobre los sindicatos por oficios propuestos por los anarquistas;*

e) *las elecciones de los representantes por voto secreto y universal para los trabajadores registrados en el grupo, permitieron a los sindicatos darse la organización que quisieran y al mismo tiempo, obligaron a un trabajo de base para ganar la representación;*

f) *al mismo tiempo esta forma de elección de los representantes implicaba que no se reconocía tal atributo a las organizaciones sindicales a las cámaras empresariales;*

g) *la autonomía por Consejo contribuyó a la presencia de diversas corrientes sindicales;*

h) *significa también el reconocimiento de la lucha de clases, y al mismo tiempo, su canalización hacia la negociación bajo la mirada del Estado dentro de los límites de la institucionalidad política y la economía capitalista;*

i) *lo que a su vez derivó en la constitución de una central en 1965 que coordinó esta diversidad (Convención Nacional de Trabajadores) (Notaro; 2011: 53).*

El final de esta primera etapa de la puesta en práctica de este modelo de negociación colectiva tripartita en nuestro país tiene como hecho determinante el decreto en el año 1968, de congelación de los precios y salarios de nuestra economía.

➤ **Centralización autoritaria y destrucción del SRLL (1968-1984).**

Decíamos anteriormente, que el modelo de los Consejos de Salarios desarrollado durante poco más de veinte años finalizaba con la ley de congelación de precios y salarios, decretada por el gobierno liderado por el Sr. Jorge Pacheco Areco (Partido Colorado). Dicha ley n°17.320, establecía la suspensión de la convocatoria de los Consejos de Salarios y en su lugar se creaba la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN). Esta medida, avaló la determinación de todos los precios y salarios por parte del Poder Ejecutivo de aquella época.

Este tipo de medidas económicas promovidas por Pacheco y su elenco de gobierno, fueron acompañadas por el crecimiento de la represión a la sociedad toda y fundamentalmente al movimiento obrero organizado. Durante su período se mantuvieron casi de manera interrumpida las Medidas Prontas de Seguridad (suspensión de garantías individuales) y en consecuencia, se impulsaron las detenciones, torturas y militarización de los sindicalistas. La economía nacional desde mediados de la década de 1950 hasta 1974, se caracterizó por su casi nulo crecimiento y la evolución constante de los valores inflacionarios. Esta etapa, dictadura cívico-militar incluida, finaliza con el retorno a la democracia en 1985.

➤ **La restauración del tripartismo (1985-1992).**

Celebradas las primeras elecciones nacionales democráticas luego de once años de autoritarismo, en marzo de 1985 asume la presidencia el Dr. Julio María Sanguinetti, por el Partido Colorado. Se instaura un nuevo órgano centralizado, denominado como Consejo Superior de Salarios, responsable de la convocatoria a los Consejos de Salarios para el sector privado, a través de cada grupo de actividad económica establecido. Para el sector público, se conformaron espacios de negociación de carácter informal entre representantes del gobierno y de los sindicatos de empleados públicos.

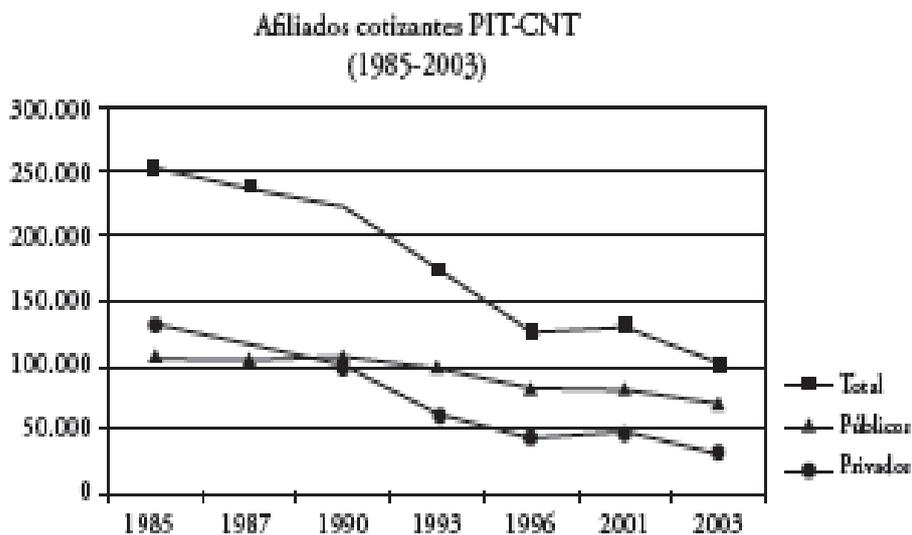
A diferencia de la ley de 1943, en esta nueva etapa de los Consejos los representantes de los trabajadores así como de las patronales, fueron designados por el Poder Ejecutivo a consideración de las organizaciones involucradas y no mediante elecciones.

➤ **Desregulación y flexibilización laboral (1992-2004).**

Duramente la administración del Dr. Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional), 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. Siguiendo esta línea de política económica, el gobierno dejó de convocar los Consejos de Salarios y además, 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) y en el marco de la empresa.

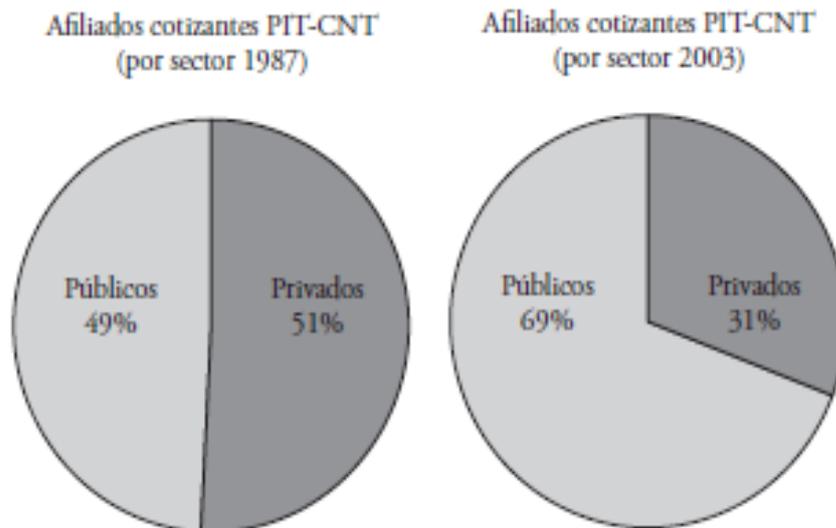
El gobierno mantuvo su representación en el ámbito de la salud, en el transporte colectivo de pasajeros y en el sector de la construcción; actividades económicas en donde el Estado tiene un rol central en su promoción. Además, continuó fijando el salario mínimo nacional, el de los trabajadores del sector rural así como el servicio doméstico.

A continuación veremos una serie de gráficos que evidencian la crisis del sindicalismo en este período histórico reciente. 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*" (Notaro; 2011: 65).



Fuente:

elaborado por Notaro (2011).



Fuente: elaborado por Notaro (2011).

3.2.2.) Los cambios en el SRLL con el ascenso del Frente Amplio al gobierno.

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 además, 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*

fixarlo 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 queda 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 al cual hacíamos mención líneas arriba; 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 y de real fuste. 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)⁵; 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.

Para cerrar este apartado referido a los cambios en las relaciones laborales a partir del arribo al gobierno nacional por parte del Frente Amplio, brevemente comentaremos leyes aprobadas desde el año 2005. En el primer período de gobierno, es decir durante la administración liderada por el Dr. Tabaré Vázquez, se sancionaron más de 35 leyes referidas a la cuestión laboral. Entre otras cuestiones, se legisló sobre: libertad y licencia sindical; trabajo doméstico; ley de tercerizaciones; el establecimiento de la jornada laboral de ocho horas para los trabajadores del sector rural así como los días de descanso y el ciclo semanal de trabajo; la extensión del seguro de desempleo para los trabajadores mayores de cincuenta años y la legislación sobre el acoso sexual en el ámbito laboral, entre otras disposiciones (Notaro, 2011).

4. Consideraciones finales

De acuerdo a Ermida (2008), en lo que respecta a la promoción del diálogo social en el ámbito de las relaciones laborales a nivel mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha desempeñado un papel fundamental. Su concepción del tripartismo parte desde su propia constitución inicial, en 1919. Por tanto, desde esta institución se considera centra el papel de los tres actores más representativos de la cuestión laboral internacionalmente. Afirma este autor: *"(...) el diálogo social ha sido definido como uno de los objetivos de la acción de la OIT en el mundo. Primero se constató la evidencia de que 'el diálogo será uno de los fundamentos centrales de la estabilidad social' y de que 'el tripartismo está llamado a constituirse en el ancla social de nuestras sociedades'. Paralelamente, la presencia del diálogo social genuino se constituye en condición y contenido de un 'trabajo decente'. En segundo*

⁵ 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.

lugar, se incluye entre los objetivos estratégicos para la acción de la OIT, el fortalecimiento del tripartismo y del diálogo social, así como el de los actores sociales, entendido éste como un presupuesto de aquél. Y en tercer pero importante lugar, la Declaración de la OIT de 2008 sobre la Justicia social para una Globalización justa, que actualiza los objetivos y principios de la OIT, mantiene en destacado lugar al diálogo social y al tripartismo”(Ermida;: 2008: 9).

Desde nuestra perspectiva, a partir desde el 2005 se ha dado una cierta “sintonía” entre el equipo de gobierno frenteamplista y los técnicos de la OIT, limitándonos a nuestro tema. 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. 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. Bibliografía

ERMIDA, O. (2008). “Diálogo social: teoría y práctica”, s/d, Montevideo.

DE LA GARZA, E. (2001). “Las transiciones políticas en América Latina, entre el corporativismo sindical y la pérdida de imaginarios colectivos”. En: de la Garza, E. (coord.) “Los sindicatos frente a los procesos de transición política”, Colección Grupos de Trabajo, CLACSO. Disponible en la Web: www.clacso.org.ar/biblioteca

MENDEZ, 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.

NORTH, D. (1990). “Institutions, institutional change and economic performance”, Cambridge University, New York.

NOTARO, J. (1990). “Medio Siglo de Tripartismo”, pags.18 a 21, en Revista Sindicalismo y Democracia, Ed.SNTE México D.F,

NOTARO, J. (2005). “El problema del empleo en el Uruguay. Diagnóstico y propuestas”. Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

NOTARO, JORGE (2010). “Los sistemas de relaciones laborales. Un enfoque macrosocial desde el cono sur de América Latina” Instituto de Economía, Serie Documentos de Trabajo, DT 4/10, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, Montevideo.

PETERS, G. (2003). “El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política”, Editorial Gedisa, Barcelona.

Revista de Ciencias Sociales nº 29 (2011). “Relaciones laborales y sociedades democráticas en América Latina y Europa”, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

RIVAS, J. (2003). “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. En: Revista “Reflexión política”, año 5, no. 9, IEP-UNAB, Colombia.

SENÉN GONZÁLEZ, C. (2000). "Relaciones laborales en empresas de servicios públicos privatizadas de la Argentina. Los sectores de Telecomunicaciones y de Agua y Saneamiento (1990-1998)", Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales del Trabajo, Universidad de Buenos Aires, CABA.

SENÉN GONZÁLEZ, C. (2005). "Reflexiones e implicancias sobre los cambios recientes de las relaciones laborales en Argentina", Ponencia: "*Reflexiones e implicancias teóricas sobre los cambios recientes en las relaciones laborales en Argentina*", presentada en el 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: "Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades". Organizado por la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET). CABA.