

# INERCIAS Y TRANSFORMACIONES EN LAS RELACIONES LABORALES DEL URUGUAY

*Francisco Pucci\**

## INTRODUCCIÓN

En numerosos ámbitos académicos y políticos, se ha planteado la idea de que las transformaciones que se producen en el ámbito laboral obedecen a la aplicación de políticas de corte neo-liberal, en el marco de los procesos de globalización que se desarrollan a escala mundial. Si bien esta afirmación es cierta, en la medida en que la reestructuración productiva de numerosos países de América Latina, entre ellos Uruguay, se realizó, en el marco de procesos de integración regional, inspirados en la filosofía neo-liberal, también es cierto que las transformaciones en el mundo del trabajo que se producen en estos países no se pueden remitir únicamente a la aplicación de un modelo económico o social específico de desarrollo. Las mismas están inscriptas en modificaciones estructurales de largo plazo,

asociadas a los cambios en el mundo del trabajo que se producen a escala internacional y que trascienden la aplicación de una política económica determinada o un marco político o ideológico específico, constituyéndose en transformaciones profundas y duraderas de la sociedad. Partiendo de estas premisas, consideramos que cualquier política de desarrollo que se inscriba en orientaciones económicas, políticas o ideológicas diferentes a las que se implementan en la actualidad debe asumir la presencia e irreversibilidad de estas nuevas realidades productivas.

Otro aspecto que debemos señalar es que la globalización no opera como causa de los fenómenos de transformación de los procesos productivos, sino que constituye un nuevo escenario que modifica los datos del contexto, sin necesariamente constituirse en la variable explicativa fundamental. En medios políticos y académicos, existe una tendencia a explicar los procesos de cambio en la organización productiva y en la acción sindical, así como la orientación, dirección e implementación de las políticas y los procesos de reforma laboral, como consecuencia

\* Professor-Doutor da Faculdade de Ciências Sociais e da Faculdade de Direito da Universidade da República Oriental do Uruguai (UDELAR). Constituyente 1502, Piso 5, Cep: 11.200, Montevideo, Uruguay. pucci@fcs.edu.uy

del fenómeno de la globalización, aunque sólo en escasas ocasiones la relación de causa-efecto aparece debidamente especificada y justificada. En numerosas ocasiones, no se establece el nexo causal que se implica ni se contempla la posibilidad de que los impactos esgrimidos pudieran tener orígenes, causas, razones o motivos más cercanos que los explicaran mejor. La mayoría de los estudios y ensayos atribuye a la globalización una serie de impactos que exageran sus efectos o que atribuyen a la globalización ser la causa inmediata de una variedad de consecuencias en el campo laboral, cuando formar parte del escenario no implica necesariamente ser la causa del fenómeno.

Salvando estas consideraciones preliminares, coincidimos con la idea de que la impronta neo-liberal en que desarrollaron los procesos de integración regional y las políticas laborales de los años 90 tuvieron impactos profundos en los actores laborales y los marcos institucionales en los cuales los mismos desplegaron su accionar. En este sentido, el trabajo se propone analizar la evolución de las relaciones laborales en el Uruguay, desde el advenimiento democrático ocurrido en 1985 hasta nuestros días, desde una triple vertiente: los cambios productivos, la evolución de la negociación colectiva y las transformaciones en el movimiento sindical en tanto actor social. Previo a ello, realizaremos un breve análisis de los principales rasgos que definen el proceso de integración regional que se inicia en los años 90, en la medida en que estos procesos han tenido consecuencias importantes para las relaciones laborales y para el mundo del trabajo en un pequeño país como Uruguay, para el cual el significado que ha tenido la participación en mercados regionales adquiere características específicas.

## LA CONFORMACIÓN DEL MERCOSUR

Una de las características que distingue el proceso de integración regional que comenzó a gestarse en los últimos años, culminando con la firma del Tratado de Asunción entre Argentina,

Brasil, Uruguay y Paraguay, MERCOSUR, es que se origina en el marco de una propuesta económica y social de corte fuertemente neoliberal. Esto le da al mismo una singularidad que lo aparta decididamente de experiencias de integración regional desarrolladas en otros contextos.

Sobre la base de explotar las “ventajas comparativas” de los distintos países a nivel internacional, se llevó a cabo una reconversión de la economía y una apertura irrestricta al mercado externo, todo ello bajo el esquema monetarista. La denominada exportación no tradicional creció notablemente, en base a la política de subsidios oficiales (entre otros factores), a la vez que parte de las industrias nacionales, consolidadas en el período de “sustitución de importaciones”, experimentaron una violenta reversión (Argenti, 1989).

En este marco, se crearon asimismo condiciones excepcionales para la incorporación de equipos y tecnología, especialmente en las industrias de exportación. Los incentivos económicos a estas actividades, la caída de los aranceles, la sobrevaluación de la moneda y la afluencia de préstamos internacionales favorecieron el reequipamiento industrial del período.

En el caso uruguayo, hasta 1974 el desarrollo industrial del país estuvo enmarcado en las pautas que caracterizaron al llamado período sustitutivo de importaciones: industrias protegidas por la acción estatal y orientadas hacia el mercado interno. Este período tuvo su máxima expansión entre los años 1930 y 1958, aunque antes de 1930 Uruguay había conocido un relativo desarrollo industrial. Luego de 1974, la política económica se orientó a la apertura de la economía y al desarrollo de una industria de exportación de productos no tradicionales, en el marco de una doctrina neoliberal en lo económico. Si bien en la década del 70 la economía uruguayo logra salir del estancamiento de los sesenta, ello no significó un mejoramiento equivalente en las condiciones de vida de la población. La crisis de los 80 aumentó estos aspectos negativos. La recuperación que se logra tras el retorno de la democracia permite, junto con el crecimiento del producto, una mejora en

los niveles de salario, como en la tasa de desempleo, que se reduce a 9%, al tiempo que la distribución del ingreso tuvo una leve mejoría.

La necesidad de competir con los productos extranjeros, no sólo en los mercados externos, sino también en el propio mercado interno, introdujo cambios en el funcionamiento de las actividades productivas en todas las ramas. La expansión exportadora fue acompañada de un cambio en los mercados de destino de nuestras ventas. Argentina y Brasil pasan a ser los socios comerciales más importantes del Uruguay, alcanzando, en algunos años, a comprar en conjunto, un 30% del total de exportaciones.

La innovación tecnológica y los cambios en los procesos productivos aparecen como condiciones necesarias para una mejor inserción de las exportaciones en los mercados internacionales. A nivel de la industria se constata, a partir de 1974, una fuerte renovación de maquinaria y equipamiento en las empresas de mayor envergadura económica, tanto en aquellas que han desarrollado estrategias de exportación como en aquellas que mantienen fuertes vínculos con el mercado local. Este proceso de innovación técnica incluyó cierta incorporación de componentes microelectrónicos, aunque sin alcanzar a constituir procesos automatizados de producción, según los parámetros del mundo desarrollado.

Los procesos de transformación de la industria uruguaya, al igual que otros contextos industriales latinoamericanos, se pueden explicar a través del concepto de "hibridización" (Novick *et al.*, 2002). Esta perspectiva parte de la base de que existe una interacción compleja entre los modelos de organización del trabajo, las decisiones estratégicas de los núcleos empresariales o de las autoridades jerárquicas y los contextos nacionales e institucionales en los cuales se implementan estos procesos. El resultado es que las formas de organización del trabajo tienden a asumir formas "híbridas", en las cuales se yuxtaponen y se entremezclan componentes de diferentes modelos, sobre la base de la transformación o redefinición de los equivalentes funcionales del modelo de origen.

La globalización es el contexto a través del cual se difunden las herramientas de gestión (calidad total, re-ingeniería, etc.) en el mundo del trabajo. En este plano, muchas de las nuevas formas de organización del trabajo implementadas en nuestros países no asumen la lógica integral de los nuevos modelos productivos, sino aspectos parciales y fragmentarios de los mismos. Otro componente importante de estos procesos es que, en numerosas ocasiones, el modelo original de trabajo tiene una fuerza emblemática que permea todas las futuras transformaciones que se dan en la organización de la empresa o del servicio (Pucci; Bianchi, 2006).

Como se señaló en trabajos anteriores (Supervielle; Pucci, 1991), en el caso uruguayo, la incorporación y adaptación de nuevas herramientas de gestión se realiza en un contexto industrial de tipo patrimonial, donde predominan vínculos de tipo paternalista y particularista que permean todas las relaciones sociales de tipo fabril. Lejos de sustentarse en criterios abstractos e impersonales de logro, eficiencia y competitividad, al estilo de las grandes empresas del mundo desarrollado, las relaciones sociales, en las empresas capitalistas uruguayas, están teñidas de "familismo" y lealtades personales. Estos particularismos atraviesan la organización productiva, de la cual no se puede decir que siga estrictamente los criterios de tipo taylorista fordista, expuestos más arriba. Por otra parte, la imposición de esta forma de organización laboral depende, para cada sociedad, e incluso para cada empresa, de los niveles de organización y lucha alcanzados por los sindicatos obreros. De alguna manera, todo proceso de trabajo presupone la cristalización de una serie de componentes de tipo social y político, que varían de caso en caso y que resultan de la confrontación de diversas tendencias.

En ese sentido, la organización del trabajo tradicional en la industria uruguaya, si bien se inspira en los métodos y las concepciones tayloristas-fordistas, lo hace de manera más atenuada en cuanto a sus efectos, que lo que ha sido en otros contextos. Es en este contexto productivo

donde se realiza la incorporación de modernos instrumentos de gestión (calidad total, reingeniería, etc.), que tienen efectos variados según ramas o sectores de actividad (Supervielle; Quiñones, 1999). Sin embargo, pese a la heterogeneidad de las situaciones, podemos concluir que las estrategias de modernización productiva ensayadas por los empresarios, en los últimos años, parecen priorizar la flexibilidad externa (flexibilización de las condiciones contractuales de trabajo) más que la flexibilidad funcional (polivalencia del desempeño laboral al interior de la empresa), aunque la matriz histórica de las relaciones laborales y la acción del movimiento sindical han disminuido relativamente la primera tendencia. Su consecuencia parece ser un creciente proceso de desregulación (Supervielle; Pucci, 1995), expresada en el predominio de relaciones informales entre los actores laborales. De todas maneras, tanto a nivel de la industria como a nivel de los servicios, las estrategias empresariales priorizan la reducción de costos, vía flexibilización de las condiciones contractuales de la mano de obra o la tercerización de partes del proceso productivo, más que la apuesta a una mejora en el desempeño laboral de la empresa.

### LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA<sup>1</sup>

Los cambios productivos modificaron las condiciones y modalidades de la negociación colectiva. La “ecuación keynesiana”, basada en la negociación centralizada y formalizada – en la cual intervienen sindicatos que nuclean grandes contingentes de trabajadores y en la cual el Estado tiene una intervención activa en la formulación de leyes laborales y en el respaldo a la negociación – es considerada, por los propulsores de estas estrategias de desarrollo, como inadecuada al nuevo contexto productivo. Las nuevas tendencias apuntan a un retiro del Estado como árbitro de la negociación, reduciéndola a la instancia bilateral;

los convenios por empresa adquieren mayor centralidad que los convenios por rama, y las líneas de negociación se amplían y se complejizan. La pérdida de centralidad de la acción sindical tiende a fragmentar la negociación, que se define según clivajes de tipo corporativo más que de tipo ideológico-programático, a despolitizar la función sindical y a disminuir el peso de las adscripciones partidarias (Pucci, 2003).

Estos elementos se plantean como tendencias generales de la reestructuración capitalista, aunque su resolución concreta depende de diversos factores. En particular, de las inserciones nacionales de los movimientos sindicales en el sistema político, de su mayor o menor autonomía frente al Estado y del mayor o menor componente corporativo o pluralista en la estructuración de las relaciones de trabajo, en cada caso. Para el caso uruguayo, el modelo de relaciones laborales se puede catalogar como “corporativismo subordinado” (Lanzaro, 1992) en el cual, más allá de los espacios formalizados de intermediación de intereses (Consejos de Salarios, Comisiones, etc.), el accionar de los partidos políticos tuvo una importancia considerable, para garantizar el funcionamiento de los organismos de negociación y garantizar la estabilidad de los acuerdos. El debilitamiento de las estructuras partidarias ocurrido en los últimos años no sólo debilita al movimiento sindical, sino que también fragiliza las arenas de intermediación de intereses construidas históricamente

Tomando como punto de partida del análisis, la política de relaciones laborales implementada por el primer gobierno colorado, que asume entre 1985 y 1989, luego del período militar, vemos que la misma resultó una combinación de elementos jurídicos provenientes del Estado de Bienestar de la década de los 40, con elementos fuertemente centralizadores de la etapa autoritaria de fines del 70. Este modelo intentó compatibilizar una política económica anti-inflacionaria, de ajuste y control del gasto público con un sistema de negociación, en el cual se recuperaran dinámicas y procedimientos de participación laboral

<sup>1</sup> Parte de esta discusión fue publicada en Pucci, 2006.

prevalcientes en el período anterior al golpe de Estado. Partiendo de estas premisas, la negociación salarial se desarrolló en forma centralizada, con una fuerte participación estatal, de manera de marcar límites a los acuerdos salariales, para que no se tradujeran en inflación, al tiempo que se respetaba la decisión de las partes cuando el aumento superaba los topes oficiales (Pucci, 1992).

La administración blanca, que asume en 1990, impondrá una política de desregulación y de apertura de la economía. La firma del Tratado de Asunción aparece como hito descollante de una nueva actitud de desmontaje de las subvenciones y del proteccionismo estatal como orientación del Estado en el proceso de integración regional. El Estado se retira de la negociación salarial, reduciéndola a la instancia bilateral, e intenta, aunque sin éxito, reglamentar directamente la actividad sindical. Es la contracara del viejo Estado batllista idem, sólo pocas líneas o un § para explicar que intervenía como árbitro en las negociaciones, pero que otorgaba autonomía organizativa a los sindicatos. Esta orientación se da en un contexto de fuerte debilidad del movimiento sindical, que se empezó a sentir a partir de 1988 y que se acentuó con la crisis del socialismo real a partir de los 90.

La propuesta del gobierno blanco impulsó la “desregulación” de las relaciones laborales, teniendo como objetivo darle una mayor flexibilidad a la contratación y la organización de la producción, adecuar las mismas a las necesidades de innovación tecnológica y reconversión productiva y quitarle elementos de garantía y protección de los trabajadores, considerados como “obstáculos” a una mejor inserción de la economía en los mercados externos y en los acuerdos de integración regional. Esta propuesta se asoció a la concepción de que el Estado no debía intervenir en los conflictos entre capital y trabajo, los cuales se debían procesar en la esfera privada por acuerdos bilaterales a nivel de empresa. A su vez, la desarticulación de las arenas de intermediación de intereses implementadas por el gobierno colorado amenazó con fortalecer una lógica de confrontación en

desmedro de una práctica de negociación retomada y profundizada desde la instauración de la nueva institucionalidad democrática.

La consecuencia lógica de esta política laboral fue la creciente polarización entre capital y trabajo, una agudización de la conflictividad a niveles similares a los del período de transición y un fuerte descenso en el nivel de ingresos, en el corto plazo, para los trabajadores. Esta orientación fragmentó la negociación colectiva, quitó espacios a la acción sindical centralizada con fuerte presencia pública, acotó la “lucha de clases” a la esfera privada y tendió a despolitizar, en un sentido profundo, al movimiento obrero. A su vez, esta política coincidió con un período de debilidad del movimiento sindical, expresado en una baja capacidad de convocatoria y un descenso de su “peso estructural” en la economía uruguaya.

En materia salarial, la política ensayada en el nuevo modelo consistió en fijar los aumentos salariales en base a la inflación proyectada, de manera de no indexar los salarios, al tiempo que se postulaba un retiro gradual del Estado de la negociación salarial, una vez producido un descenso significativo de la inflación, reduciendo a aquella a la instancia bipartita, y el propósito de reglamentar el derecho de huelga. Esto se enmarcó en una política económica de reducción del déficit fiscal a través de un plan de ajuste antiinflacionario. El período que se inicia con la administración blanca marca, en este sentido, una transformación profunda en el sindicalismo de corte keynesiano, inclusivo, centralizado y altamente politizado, para dar lugar a un sindicalismo “poskeynesiano” fuertemente descentralizado, fragmentario, con menor presencia en el espacio público y más despolitizado (Lanzaro, 1991).

En 1995, retorna al poder el gobierno colorado. En este nuevo período, el elenco gobernante, lejos de modificar los componentes señalados en las relaciones laborales, tendió a intensificar la política de descentralización de la negociación. Un indicador de la continuidad con la política anterior es que, hasta 1999, el Ministerio de Trabajo siguió en manos del Partido Nacional.

A nivel de la negociación colectiva, se profundizan las tendencias reseñadas más arriba. La negociación por empresa se vuelve casi mayoritaria; la negociación se mantiene a nivel bilateral; aparecen, en los convenios, diferentes cláusulas sobre flexibilización de horarios, de cantidad de trabajadores, de condiciones salariales, etc. (Cozzano; Mazzuchi; Rodríguez, 1997). En este período, aparece con fuerza el problema del desempleo, producto de la incapacidad de muchos sectores industriales para competir en las condiciones impuestas por la integración regional. El desempleo industrial, a su vez, generó una debilidad creciente del movimiento sindical en los diferentes ámbitos de negociación, lo que acentuó las tendencias descentralizadoras y la desprotección de los trabajadores, tanto industriales como del sector servicios.

### **LOS ACTORES LABORALES: cambios y permanencias**

La desregulación y la flexibilidad, como criterios cimentadores de los diseños productivos que acompañan la modernización tecnológica, acentuaron la fragmentación de demandas y la heterogeneidad de situaciones, debilitando los referentes colectivos y de clase de los actores sociales. La negociación por empresa, la incorporación de la productividad como criterio de asignación salarial y los nuevos procesos de gestión de recursos humanos en las industrias más modernizadas generaron múltiples diferenciaciones sectoriales y por empresa, de acuerdo a desempeños y productividades asignadas por el mercado, lo que acentuó las heterogeneidades salariales, las diferencias de capacidades redistributivas, la competencia por las calificaciones y el desarrollo de estrategias individualistas al interior de las unidades productivas.

Las dimensiones corporativas desplazaron el accionar de los partidos políticos, aunque en diferente sintonía que en épocas anteriores. Ya no se trataba de un actor homogéneo que se inserta en

el sistema político, proponiendo demandas colectivas, sino que se producen fuertes diferenciaciones y se acentúan heterogeneidades que particularizan las demandas, fragmentando la lógica colectiva y debilitando las interrelaciones con el sistema político (Lanzaro, 1991). Esto implica que los organismos centrales de las organizaciones sindicales pasaron a adoptar actitudes defensivas y fueron cuestionados como representantes de los trabajadores en tanto sujeto político. La pérdida de centralidad y de capacidad de mediación despolitiza la función sindical y pone en relieve las adscripciones corporativas como elementos determinantes del accionar sindical, de sus formas organizativas y de sus procesos de toma de decisiones (Pucci, 2003). La capacidad de acción del sindicalismo, en especial en los países del capitalismo periférico, está vinculada con su carácter de “minoría ponderada” (Schmitter, 1974). Su poder político no está directamente relacionado con su poder numérico, sino con la ocupación de posiciones estratégicas claves que sobredimensionan su peso como actor. La bilateralización de la negociación colectiva le quita centralidad al accionar sindical, limitando su posición estratégica y, por lo tanto, su poder.

Estas tendencias apuntan a un debilitamiento del movimiento sindical, tanto en lo que respecta a su peso estructural en la economía, como a sus capacidades de implementación de acciones colectivas en el escenario público. El sindicalismo, que en la primera administración colorada fue muy crítico respecto a la política laboral, fue más crítico aún frente a las políticas de liberalización y de desregulación laboral. El intento de reglamentar la actividad sindical fue rechazado con éxito, pero la fijación bilateral de salarios llevó a la descentralización de la acción sindical, la fragmentación de intereses y el predominio de los clivajes corporativos en la toma de decisiones.

La clásica actitud confrontacionista del movimiento sindical se vio contrarrestada en muchas empresas o sindicatos por una actitud más colaboracionista, aunque también se perfilaron fuertes resistencias a la modificación de las formas

de organización del trabajo. Los círculos de calidad, la responsabilidad del trabajador y todos los elementos que componen las nuevas modalidades de producción a escala mundial son aún resistidos por los trabajadores y por los sindicatos. Esto se debe, sin duda, a que estos elementos aparecen asociados, ante los trabajadores, a la desregulación de las relaciones laborales y al deterioro de las condiciones de trabajo, más que a aumentos en los niveles de calidad y de eficiencia en el trabajo (Pucci, 2003).

Otro elemento de cambio profundo en la orientación sindical es la priorización de la defensa del empleo como estrategia de lucha, dejando de lado el énfasis histórico en la defensa del salario como eje de las reivindicaciones. Este cambio es producto de la amenaza de desempleo que proviene de la apertura económica y la pérdida de competitividad de muchas empresas, y del desempleo causado por la renovación tecnológica. Este cambio ambientó un acercamiento y una mejor disposición para el diálogo entre empresarios y trabajadores, aunque la perspectiva de transformaciones profundas en las relaciones laborales se mantuvo alejada. Esta mejor actitud para el acercamiento no se aprovechó políticamente por la falta de instancias institucionales que permitieran traducir esta mejor disposición en acuerdos sociales de largo alcance. La desregulación laboral y la prescindencia estatal multiplicaron los focos de conflicto, en tanto los elencos gobernantes perdieron interlocutores con capacidad de centralizar y unificar la tramitación de los conflictos.

Si bien el sindicalismo se ha debilitado numéricamente y ha perdido buena parte de su peso político como actor social, han acrecentado su poder en tres planos: como referente simbólico de la clase obrera, como actor capaz de articular movilizaciones más amplias de la población y como referente de la realidad política y social del país (Supervielle; Quiñones, 2003). Los cambios productivos y políticos reseñados más arriba también han influido en la organización del movimiento sindical, que ha desarrollado modelos de red social en sus formas de funcionamiento, más adecuadas para articular la dispersión y

atomización social en la cual se encuentran la clase trabajadora y los sectores populares en general. También se han modificado los criterios de legitimidad para acceder y ejercer el poder al interior de las organizaciones sindicales. El fundamento esencialmente político del carisma sindical ha dado paso a un carisma que requiere, además de los políticos, fundamentos técnicos y capacidades de presencia en los medios y de articulación con actores externos al movimiento sindical (Supervielle; Quiñones, 2003).

Como la literatura especializada ha mostrado reiteradamente, las gremiales empresariales tienen una lógica de acción diferente a la de los movimientos obreros. La participación gremial no es una condición necesaria para mantener sus ganancias, porque su posición en la sociedad y en la producción le otorga un poder estructural que lo vuelve autónomo de la acción colectiva (Offe, 1985). Por otra parte, su acción colectiva entra en permanente tensión con sus intereses privados, en la medida en que los gremios se conforman con empresas que compiten entre sí en el mercado. Aunque estos efectos sean más atenuados para el caso uruguayo, dada la configuración de su estructura industrial, la participación de las empresas en la toma de decisiones y en la dirección de las organizaciones gremiales, en los pocos casos estudiados (Bruera; Riella, 1989), es relativamente baja y con tendencias a la conformación de "oligarquías internas" (Pizzorno, 1976).

Otra diferencia en la lógica de acción colectiva de los empresarios con respecto al movimiento sindical es la proliferación de múltiples organizaciones gremiales, producto de la diversidad de intereses representados. Esta fuerte diferenciación permite a los empresarios multiplicar los canales de expresión de demandas, pero, al mismo tiempo, dificulta la elaboración de proyectos colectivos. En este sentido, se ha señalado que los empresarios históricamente han orientado su acción colectiva más hacia el veto de propuestas que consideran perjudiciales para sus intereses, que a la elaboración de proyectos societales de largo aliento (Filgueira, 1988). De todas maneras, los

empresarios, en nuestro país, han desarrollado históricamente estrategias corporativas, aunque sean discretas, que van desde una acción tipo “grupo de presión”, desde fuera de los ámbitos estatales y de decisión, hasta su inclusión en formas de corporativismo organizado” desde 1933 en adelante (Caetano, 1992) Las políticas de desregulación y de bilaterización de la negociación dismantelaron las formas corporativas de participación, acentuaron las tendencias históricas hacia el desarrollo de acciones del tipo “grupo de presión”, en tanto la negociación tendió a “privatizarse,” es decir, a reducirse al ámbito privado de cada empresa, sin necesidad de establecer espacios colectivos de acción.<sup>2</sup>

### **EL NUEVO ESCENARIO: continuidades y rupturas**

El gobierno de izquierda que asume en el año 2005 basó su triunfo en una crítica al modelo neoliberal implementado en las últimas décadas en el país. Desde el punto de vista laboral, una de sus primeras medidas fue retomar los procedimientos de negociación colectiva tripartita, realizando algunas modificaciones de los grupos que conforman los Consejos de Salarios e incorporando a los trabajadores rurales y a las empleadas domésticas. La implementación de la negociación colectiva facilitó la organización de sindicatos en muchas ramas en las que nunca hubo sindicatos fuertes, y en otras en las que el sindicalismo se había debilitado. Este proceso permitió fortalecer algunos espacios del movimiento sindical o, al menos, contrarrestar su debilidad estructural a través de los impulsos generados por la convocatoria de Consejos de Salarios. La incorporación de los trabajadores rurales a la negociación colectiva levantó un veto impuesto durante mucho tiempo por las gremiales rurales, en especial la Federación

Rural, que se opusieron a cualquier forma de negociación con los trabajadores de su sector.

Estos nuevos sindicatos se han conformado, en líneas generales, con liderazgos menos politizados y con poca experiencia en la acción colectiva, en estructuras sindicales más descentralizadas y con lógicas de acción más articuladas en torno a demandas corporativas de corto plazo, en detrimento de estrategias políticas globales y de largo plazo. La situación de prescindencia estatal y de desmontaje creciente de las instancias institucionales de intermediación de intereses de los últimos quince años aumentó la posibilidad de desarrollo, en los diferentes sindicatos, de orientaciones con alto potencial conflictivo, o que, por el contrario, de actitudes anómicas, que paralizan la capacidad de incidencia de los trabajadores en las políticas públicas. Estas dos opciones, que eran un objetivo implícito de las políticas de desregulación implementadas hasta el año 2005, no resultan funcionales a la implantación de un nuevo modelo productivo que requiere de la activa colaboración de las organizaciones laborales en diferentes planos: compromiso con la calidad, mayor eficiencia, productividad, mejoramiento de la capacitación, mayor responsabilidad, disciplina y capacidad de decisión en relación a su tarea, etc. En este sentido, la convocatoria a la negociación colectiva puede considerarse un factor positivo en el plano no sólo de las relaciones laborales sino también de las políticas de desarrollo del país.

La prolongada ausencia de espacios de negociación colectiva puede explicar, a su vez, algunas actitudes radicales verificadas en este período, como las ocupaciones de locales de trabajo o la intransigencia de algunas reivindicaciones. Más allá de la acción de grupos políticos de tendencia radical, la incorporación drástica a la negociación colectiva de amplios sectores con escasa tradición sindical y con escasa capacidad para generar el necesario proceso de “reducción de las áreas de igualdad” (Pizzorno, 1976) generan, a nuestro juicio, algunos de estos “efectos perversos” en el proceso de negociación.

<sup>2</sup> Es importante señalar que la acción colectiva de los gremios empresariales de nuestro país ha sido menos estudiada que la acción colectiva del movimiento sindical, por lo que el aporte que se puede realizar en ese plano es menor.

Otro de los desafíos que se plantean en este nuevo escenario es cómo articular la negociación por rama, que se reinstala en este período, con la negociación por empresa, que se extendió ampliamente a partir de los años 90 (Cozzano; Rodríguez; Mazzuchi, 2001). Esta articulación no es menor, ya que buena parte de los cambios productivos de envergadura tienen su espacio de negociación privilegiada en la empresa. Si pensamos que la eficiencia productiva pasa cada vez más por la calidad de los productos, y que, para alcanzar altos niveles de calidad, se requieren cambios tecnológicos y de organización del trabajo que afectan la cantidad y calidad del empleo, la participación sindical a nivel de empresa se vuelve crucial.

Por otra parte, como hemos mostrado más arriba, los cambios productivos tienen tendencia a acentuar la heterogeneidad interna de los trabajadores, lo que se refleja también en su lógica de negociación. Esta estructura puede incentivar, potencialmente, el desarrollo de estrategias individualistas, tanto a nivel individual como sectorial, en la negociación colectiva. En las ramas con sindicatos relativamente fuertes, el desarrollo de la negociación por empresa impuso una lógica de acción sindical que permitió enriquecer la pauta de negociación, incorporando nuevos temas, como los del cambio técnico, capacitación, carreras laborales, etc., más allá de las reivindicaciones salariales. Al tiempo que enriqueció la negociación, esta lógica debilitó los espacios centrales de negociación colectiva y tendió a una fragmentación de la organización sindical, en función de lógicas más corporativas. La recuperación de la negociación por rama establece una dinámica que contrarresta las tendencias descentralizadoras, al tiempo que se pierde riqueza en el contenido de la negociación, debido a que, en este nivel, tiende generalmente a centrarse en el tema salarial. Una posible solución de esta tensión es incorporar, en la negociación por rama, temas y criterios generales como el del cambio tecnológico, capacitación, carreras profesionales, defensa del empleo, entre otros, que respalden el accionar sindical a nivel de la empresa.

En el caso de los empresarios, las diferencias de inserción en los mercados y los diferentes niveles de modernización y de eficiencia productiva, inter e intra rama, han aumentado la clásica heterogeneidad de intereses de este actor (Filgueira, 1988). Una de las preguntas que nos podemos hacer es si los empresarios prefieren la negociación por rama o la negociación por empresa. Siguiendo a autores como Sisson (1987), la negociación por rama, al contrario de lo que muchos actores y analistas piensan, acota menos el poder del empresario que la negociación por empresa, en la medida en que se remite exclusivamente a los salarios, dejando los demás temas a la libre discrecionalidad del empresario. Por otra parte, la negociación por rama permite controlar un aspecto de la competencia inter-empresarial a nivel de rama: el costo de los salarios. Estos mecanismos funcionan como incentivos a la participación de las gremiales empresariales en la negociación colectiva por rama de actividad.

La realidad uruguaya parece desmentir estas tesis, en la medida en que el empresariado uruguayo ha preferido la negociación a nivel de empresa, antes que la negociación por rama de actividad. Esto se debe a una debilidad intrínseca del sindicalismo uruguayo, producto de la estructura industrial uruguaya. Las tesis de Sisson se pueden corroborar en contextos industriales desarrollados, en los cuales existen grandes empresas que nuclean fuertes contingentes de trabajadores y donde se establecen los parámetros estructurales para la organización de sindicatos fuertes a ese nivel. En el caso uruguayo, con predominio de pequeñas empresas, cuando no de talleres, la fuerza del sindicalismo está en su acción en ámbitos públicos centrales, como los que se establecen en la negociación por rama de actividad. La capacidad de negociación de los empresarios se ve reducida en este ámbito de negociación, lo que explica su preferencia por la negociación por empresa.

La convocatoria de la negociación colectiva por rama de actividad, a partir del año 2005, obliga al empresariado a incorporarse nuevamente a

espacios en los cuales su capacidad de acción colectiva es relativamente limitada. Esto implica que este actor genere, en muchos casos, estrategias puramente defensivas, que se expresaron, entre otras, en la oposición a las nuevas figuras jurídicas que se implementan por el gobierno electo.

Como resumen, si tomamos como referencia la experiencia de instalación de Consejos de Salarios en 1985, que también se implementó tras más de quince años de ausencia de negociación colectiva, podemos encontrar, hasta ahora, aspectos en común y aspectos claramente diferentes en relación a su impacto en los actores sociales. Los aspectos en común se pueden sintetizar en:

- impactos positivos en la reorganización del movimiento sindical en las ramas en las que históricamente tenían bajos niveles de sindicalización;
- explosión de demandas largamente postergadas, en algunos casos con acciones que amenazaron la propiedad privada o el control del Estado;
- resistencias de los empresarios a participar en la negociación colectiva, estableciendo diferentes tipos de condiciones.

Las diferencias más importantes son las siguientes:

- aumento de la heterogeneidad interna de los actores labores;
- los niveles de politización y de articulación con el sistema político del actor sindical han disminuido;
- nuevas exigencias de competitividad para los empresarios, lo que le replantea a este actor la funcionalidad de la negociación colectiva.

Si consideramos que la construcción de la competitividad pasa por mejorar la calidad de la producción, introduciendo cambios tecnológicos y organizativos que incorporen los conocimientos y las habilidades de los trabajadores al proceso productivo, la estabilidad de la mano de obra parece una condición imprescindible de este proceso. En este marco, la negociación colectiva puede ser un instrumento eficaz para la discusión de temas como los de la mejora de la calidad, la capacitación y el desarrollo de nuevas competencias laborales, además del clásico tema salarial. La recuperación

de los modelos históricos de negociación colectiva permitiría iniciar este proceso, a condición de que se revisen y profundicen los formatos construidos para actores sociales que se enfrentaban a desafíos muy diferentes a los actuales.

La instauración de la negociación colectiva apunta también a reforzar los mecanismos institucionalizados de intermediación de intereses, que han adolecido, históricamente, de debilidades institucionales. La implementación de arenas de negociación estuvo, en el pasado, fuertemente subordinada a la acción de los partidos políticos, en el poder y en la oposición organizada. El fortalecimiento de los mecanismos institucionales de negociación colectiva permite que la misma funcione y cumpla sus objetivos con independencia de las rotaciones de poder o de las diferentes alternancias políticas, apuntando a la conformación de modelos de neocorporativismo social que tomen como referencia la experiencia de negociación colectiva de buena parte de los países europeos.

## CONCLUSIONES

La impronta neoliberal en la cual se desarrolló el proceso de integración regional y a partir de la cual se implementaron las políticas hacia el mundo del trabajo tuvo un impacto negativo en la capacidad de acción del sindicalismo y en los marcos institucionales en los cuales se desarrolla la negociación colectiva. Los desafíos que se le presentan al gobierno de izquierda, en este plano, son múltiples, y difícilmente pueden ser resueltos en el corto plazo. Una de las dificultades de este proceso es poder construir un modelo de relaciones laborales que aparezca como alternativo a la propuesta neoliberal, pero que no implique necesariamente la restauración de modelos que responden a la época del modelo sustitutivo de importaciones y al estilo de desarrollo hacia adentro de los años 50. La convocatoria a los Consejos de Salarios se realiza en el marco de la Ley de Consejos de Salarios que se promulgó en el año 1943, y que fue la bandera de lucha de los

trabajadores durante el período neoliberal. Estos formatos deben ser revisados y actualizados, incorporando las necesidades que se presentan en las nuevas realidades productivas y en la actual conformación de los actores laborales. En este plano, el nuevo gobierno ha realizado algunos avances importantes, como la promulgación de la Ley de Fuero Sindical y la elaboración de propuestas legales que atenúen los impactos negativos de las tercerizaciones en los trabajadores.

En el plano de la reestructuración productiva, la irreversibilidad de algunos cambios es más evidente. La necesidad de modernizar la producción y de establecer nuevas formas de organización del trabajo, orientadas a mejorar la calidad de los productos y del trabajo, aparece como una tendencia de los mercados internacionales que va más allá de orientaciones ideológicas puntuales. Tanto empresarios como trabajadores se ven enfrentados al desafío de construir procesos productivos competitivos y eficientes, para lo cual se requiere la superación de inercias y el desarrollo de espacios de negociación a nivel de empresas que generen la confianza necesaria en ambas partes para apostar a procesos de cambio de largo plazo.

Los procesos de modernización de la industria uruguaya están radicados fundamentalmente en las empresas multinacionales, que no son las que tienen problemas de competitividad más acuciantes. Esta paradoja responde también al tipo de producción que desarrollan las empresas. Los mercados internacionales parecen ser más exigentes en materia de calidad que el mercado interno, por lo que las empresas nacionales están menos presionadas por exigencias de modernización que las multinacionales. Por otra parte, las exigencias normativas y estatales de los países latinoamericanos son, en general, menores que las de los Estados de pertenencia de las matrices de las empresas multinacionales.

Sin embargo, las necesidades de mejorar la competitividad no dejan de ser dramáticas también para las empresas nacionales, por lo que la generación de estructuras de cooperación para

mejorar la calidad de la producción es también una necesidad para las mismas. La negociación colectiva y el desarrollo de espacios de diálogo, en el marco de las relaciones laborales, son condiciones necesarias para generar mayor confianza entre las partes, pero no parecen suficientes. La conformación de nuevas formas de cooperación en el seno de las empresas parece una condición imprescindible para alcanzar estos objetivos. Las empresas locales, muchas veces, no visualizan los beneficios de estos cambios, debido a que el tema de calidad no se ha impuesto en el mercado uruguayo, por lo que no existe una demanda concreta, y porque, muchas veces, los costos se visualizan como superiores a los beneficios. Esta perspectiva deja de lado los cambios endógenos que los procesos de mejora de calidad introducen en el funcionamiento interno de la empresa, independientemente de las demandas del mercado.

Para los colectivos de trabajadores, en particular para los sindicatos, establecer relaciones de confianza implica desarrollar acciones en las cuales a la clásica racionalidad estratégica se le incorporan nuevas formas de racionalidad, que, en algunos casos, obligan a postergar demandas puntuales específicas (salarios, carreras profesionales), para incorporar su acción en una lógica global de más largo plazo. En ambos casos, la construcción de formas de cooperación basadas en la confianza dependerá de la fenomenología específica que asuman las interacciones entre ambas partes. Los resultados de esta compleja relación tienen un alto nivel de contingencia, ya que dependen del tipo de interacción que se establezca, lo que pone en primer plano la necesidad de establecer cambios en las orientaciones estratégicas tradicionales de empresarios y sindicatos, para enfrentar los desafíos que se presentan en un contexto que impone nuevas posibilidades y nuevos riesgos.

(Recebido para publicação em setembro de 2007)  
(Aceito em novembro de 2007)

## REFERÊNCIAS

- ARGENTI, Gisela. Hacia una mejor articulación entre el trabajo y sus tecnologías: la negociación colectiva de los cambios. En: SEMINARIO LATINOAMERICANO: nuevas tecnologías e impactos en la clase trabajadora y el sindicalismo. Buenos Aires: 17 al 30 set. 1989.
- BRUERA, S.; RIELLA, A. Composición de las Directivas de las Cámaras Empresariales. *Documento de Trabajo n.162*, Montevideo, CIESU, 1989.
- CAETANO, G. Partidos, Estado y Cámaras empresariales en el Uruguay contemporáneo (1900-1991) En: CIESU. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: FESUR/ICP/Ediciones TRILCE, 1992.
- COZZANO, B.; MAZZUCHI, G.; RODRIGUEZ, J. M. *Conflictividad laboral 1er semestre 1996 y perspectivas*. Montevideo: Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, UCUDAL, 1997.
- \_\_\_\_\_; RODRÍGUEZ, J.M.; MAZZUCHI, G. *La transformación de las relaciones laborales en Uruguay 1985-2001*. Montevideo: UCUDAL, 2001.
- FILGUEIRA, C. Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay. En: \_\_\_\_\_. *Política económica y actores sociales*. Buenos Aires: PREALC, 1988
- LANZARO, J. El sindicalismo en la fase poskeynesiana *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, v.16, n.58/59, 2da. Serie, 1991.
- \_\_\_\_\_. Las Cámaras empresariales en el sistema político uruguayo: acciones informales e inscripciones corporativas. En: CIESU. Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay. *Organizaciones empresariales y políticas públicas*. Montevideo: FESUR/ICP/Ediciones TRILCE. 1992
- NOVICK; M.; YOGUEL, G.; CATALANO, A.; ALBORNOZ, F. *Adaptación de modelos productivos en países emergentes. El caso de la industria automotriz en la Argentina*. Buenos Aires: LITTEC/UNGS, 2002.
- OFFE, C. *Disorganized capitalism, contemporary transformations of work and politics*. Cambridge: Mrr.Press, 1985.
- PIZZORNO, A. Introducción al estudio de la participación política. En: \_\_\_\_\_.; KAPLAN; CASTELLS. *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. Buenos Aires: Ed. S.I.A.P., 1976.
- PUCCI, F. *Sindicatos y negociación colectiva (1985-1989)*. Montevideo: Ediciones CIESU, 1992.
- \_\_\_\_\_; Sociiedades de riesgo y mundo del trabajo en el Uruguay contemporáneo. En: \_\_\_\_\_. *El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación*. Montevideo: Departamento de Sociología, F.C.S., Universidad de la República, p.255- 275. 2003.
- \_\_\_\_\_. El contexto social y productivo de la nueva normativa. En: MANTERO, Osvaldo (Coord.) *Protección y promoción de la libertad sindical*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2006.
- \_\_\_\_\_; BIANCHI, C. La incorporación de recursos humanos en los Programas de Certificación de Calidad de las empresas uruguayas. *Revista de Relaciones Laborales*, Montevideo, n.9, dic., 2005.
- QUÍÑONES, M.; ACOSTA, M.; BARROS, G. Desafíos, perspectivas y estrategias del movimiento sindical: un marco analítico. In: \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. *Aportes para la construcción de lo colectivo. Psicología y Organización del Trabajo VII*. Montevideo: Editorial Psicolibros, 2006
- SCHMITTER, Ph. Still the century of corporatism. *The Review of Politics*, [S.l.], v.36, 1974.
- SISSON, K. *Los empresarios y la negociación colectiva*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987. (Colección economía del trabajo)
- SUPERVIELLE, M.; PUCCI, Francisco. Política de relaciones laborales e innovaciones tecnológicas en Uruguay. El caso del sector textil. En: ARGENTI, Gisela (Ed.). *Uruguay: el debate sobre la modernización posible*. Montevideo: Ediciones Banda Oriental, 1991.
- \_\_\_\_\_. Condiciones de trabajo y desregulación. Análisis de las condiciones de trabajo en Uruguay. *Anuario de Ciencias Sociales*. Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales/Fundación de Cultura Universitaria, 1995 (Revista arbitrada).
- \_\_\_\_\_. Transformaciones de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales en la salud privada ante los procesos de globalización en Uruguay. *Documento de Trabajo n.31*. Montevideo, Departamento de Sociología, F.C.S., 1996.
- \_\_\_\_\_; QUIÑONES, M. La implantación de la flexibilidad en Uruguay. *Documento de Trabajo n.45*, Montevideo: Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, 1999.
- \_\_\_\_\_. Las nuevas funciones del sindicalismo en el cambio del milenio. En: PUCCI, F. *El Uruguay desde la sociología. Integración, desigualdades sociales, trabajo y educación*. Montevideo: Departamento de Sociología, F.C.S., Universidad de la República, 2003.