

Marcos Supervielle y Mariela Quiñones

Esta edición así como el número 21 de Estudios del Trabajo, cuenta con el apoyo de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT).

La Reforma Laboral y las nuevas funciones del Sindicalismo en Uruguay

Diseño y producción gráfica:
Beatriz Burecovich

Impresión:
Carybe - Editare

Dirección Nacional del Derecho de Autor,
Exp. N° 197.452 - Copyright by
Asociación Argentina de Especialistas
en Estudios del Trabajo

Queda hecho el depósito que marca la
ley N° 11.723
ISSN 0327-5744
Registro de Propiedad Intelectual 236.727

Impreso en Argentina - Printed in Argentina
© 2001 por aset
diciembre de 2001

Introducción

En la fase del capitalismo actual es común que las industrias cierren sus fábricas en un país para instalarse en otro en función de estrategias empresariales que poco tienen que ver con la capacidad de producir por parte de los trabajadores. También en esta fase del capitalismo vemos la aparición de grandes bloques regionales tales como la Unión Europea, el ALCA y, en América del Sur, la Comunidad Andina y el Mercosur. Estos bloques regionales generan, al menos para los pequeños países que participan en ellos, un sentimiento de pérdida de fronteras. Los referentes básicos, el universo sobre el cual los distintos actores colectivos, sean partidos, cámaras industriales, sindicatos o el propio gobierno, proyectaban su acción se diluye, por lo menos parcialmente, generando una creciente incertidumbre sobre el futuro y sobre las posibilidades efectivas de su accionar para lograr sus metas. Una devaluación en Brasil, como realmente ha sucedido, o una devaluación en Argentina, como puede suceder, tienen efectos devastadores sobre su economía, dejando ramas enteras en condiciones no competitivas.

La participación de Uruguay en el Mercosur, enclavado entre Argentina y Brasil, fue, sin duda, inevitable. Sin embargo, ha provocado y está provocando cambios muy relevantes, generando transformaciones profundas en su estructura de producción y servicios y, con ella, una movilidad muy importante de su fuerza productiva. Este proceso se ha realizado junto a una

evolución regresiva en la distribución del ingreso, donde la pobreza ha crecido notablemente, fruto de la movilidad de la fuerza de trabajo de un sector a otro y de una pérdida importante de las competencias productivas de la fuerza de trabajo. Todo ello constituye una auténtica reforma laboral. Estas transformaciones, que han modificado profundamente la estructura de la población económicamente activa en los últimos diez años, han repercutido muy fuertemente sobre el sindicalismo reduciendo su caudal de afiliación de forma muy importante, y también, transformando su estructura, como veremos más adelante.

Pero, aun con un sindicalismo debilitado en términos cuantitativos, éste aparece con capacidad para reaccionar frente a este contexto social, económico y cultural absolutamente nuevo y con reglas diferentes, aunque al día de hoy no estén definidas en su totalidad. Parecería que se dibujan dos tendencias en la búsqueda de alternativas para el sindicalismo en esta nueva coyuntura, tendencias que se combinan y se afrontan simultáneamente.

La tendencia que ha tomado relevancia recientemente se nutre y toma su fundamento en la brutal regresión de la distribución del ingreso sufrida y en la pérdida masiva de puestos de trabajo, generadora de profundas insatisfacciones en los trabajadores. Esta tendencia busca transformar al movimiento sindical en la principal fuente de resistencia al estado de situación en que se encuentra el país, responsabilizando a los gobiernos de turno del mismo. Busca movilizar una resistencia popular a través de los sindicatos utilizando su estructura para lograrlo. Estas movilizaciones pueden tener expresiones pacíficas, como la recolección de firmas contra las privatizaciones de las empresas públicas, pero también pueden potencialmente tener expresiones menos pacíficas. Esta tendencia recoge toda una tradición en la historia del sindicalismo uruguayo que en distintas coyunturas pudo jugar este papel. Entre las más recientes, en la salida de la dictadura.

La otra tendencia aparece como la búsqueda de nuevas funciones que le den al sindicalismo una papel a jugar en el nuevo contexto de modernidad reflexiva en una sociedad en donde las empresas pierden muchas veces la aparente solidez que tenían antes porque su actividad económica se diluye en firmas que continuamente cambian de nombre y, al hacerlo, cambian las reglas de juego; en grupos económicos que toman decisiones estratégicas que hacen perder a los trabajadores la medida de su trabajo —pueden estar trabajando muy bien y la empresa cerrar, por ejemplo—. O también, en complejos donde convive una empresa con otra serie de empresas subcontratadas o tercerizadas en las denominadas organizaciones transaccionales. Y todo ello, en procesos que traspasan las fronteras nacionales sin dificultades.

En este nuevo contexto, ¿cuál es el papel de los sindicatos? Nuestra tesis es que la nueva función de los sindicatos es la de salvaguardar una cultura de trabajo nacional, de las competencias adquiridas, de las reglas jurídicas, éti-

cas y de costumbres que hacen a la vida productiva de un país. Las tradicionales defensas del salario y las condiciones de trabajo y de empleo estable y sin restricciones forman parte de una defensa más amplia en este contexto. Esta nueva función en ciernes, y no totalmente explicitada por los sindicalistas, está presente en muchas de sus acciones, aparece cada vez más en las distintas medidas que se toman en situaciones concretas y tácitamente es reconocida por los medios de comunicación y el Estado. Dar cuenta cabalmente de esta función presupone una transformación del contenido de las principales relaciones sociales que hacen al sindicalismo: la relación con sus afiliados, reales y potenciales, con las empresas y con el Estado y, finalmente, con la sociedad en su conjunto, fundamentalmente a través de la opinión pública.

La evolución de la negociación colectiva y su impacto sobre la estructura del movimiento sindical

La fuerte raigambre anarquista del movimiento sindical uruguayo en su origen hará perdurar durante mucho tiempo una constante desconfianza al Estado y a las formas legales de las relaciones laborales, mucho más allá del período hegemónico de esta corriente ideológica. Como prueba de ello están la cantidad de sindicatos que desarrollaron su actividad sindical sin tener ninguna personería jurídica que les diese reconocimiento formal por parte del Estado. No obstante, la evolución de las formas jurídicas, de las leyes laborales, jugaron un papel central en la conformación del sindicalismo uruguayo. Barbagelata (1995) divide la evolución de las relaciones laborales en Uruguay en tres grandes períodos: un período fundador, un período de desarrollo y un período crítico y su evolución hasta la situación actual.

Este autor señala que la “*cuestión social*” no se planteó en términos modernos hasta fines del siglo XIX. Hasta ese período, la baja población, las luchas violentas entre fracciones políticas, la falta de equipamientos, etc., no permitieron el desarrollo de una mínima industrialización que pusiese de relieve las relaciones laborales. Pero aun así la masiva llegada de emigrantes durante la segunda mitad de ese siglo, en un país que había eliminado las poblaciones indígenas, tendió a producir un Uruguay moderno con la conformación de un proletariado urbano y el comienzo de situaciones de conflicto social. Porque en un país que ya en el censo de 1908 tenía más población urbana que rural y que junto a una emigración económica había incorporado contingentes de emigrantes revolucionarios de distintas revoluciones, rápidamente se inició un proceso de agremiación de artesanos y de asalariados sin oficio que generaron los primeros movimientos reivindicativos. Errandonea y Constabile (1968) describen todo este período como un período de resisten-

cia obrera. Los empresarios de la época, los patrones, muchas veces apoyados por la acción brutal de la policía y el ejército, intentaron reprimir estas primeras acciones obreras. A pesar de ello, los trabajadores lograron algunos éxitos parciales en materia salarial y en la limitación de la jornada laboral. Ciertos conflictos sociales en el primer decenio del siglo xx hacen aparecer como crecientemente relevante una corriente a favor de una intervención legislativa; la ley sobre la prevención de accidentes laborales (1914), la que introdujo la limitación de la jornada (1915), la relativa al uso de sillas por el personal femenino (1918), la prohibición del trabajo nocturno en las panaderías en el mismo año, la de jubilaciones en la actividad privada (1919), etcétera.

También siguiendo a Barbagelata, las realizaciones legislativas de este período fundacional pueden referirse a cuatro categorías: reglamentación general y reglamentaciones especiales de la prestación del trabajo, normas de previsión y asistencia y normas de contralor. Las que *“se inscriben, desde un primer momento, como instrumentos de elección para la modernización societal, dentro de una concepción en que la política económica se supedita a la política social”*. En efecto, en el mismo período en que culmina el ciclo de las guerras civiles y el Estado nacional aparece como crecientemente fortalecido, aparece la necesidad de estabilizar a las clases subalternas en el país (es necesario recordar el enorme peso de los emigrantes en ellas) y, para ello, consolidar su ciudadanía considerando al trabajador como miembro de la comunidad. La legislación sobre la previsión social y la legislación laboral que poco a poco va tomando cuerpo, cumplen esta función. La ley de ocho horas se anticipa a la Argentina y a Brasil en dieciocho y en veinticinco años.

A pesar de la filosofía intervencionista de los legisladores, en el plano del movimiento obrero y social la hegemonía anarquista y anarcosindicalista y sus improntas serán hegemónicas hasta fines de la década de 1920 y mantendrán una fuerte distancia de los avances en materia legislativa. Luego, cuando crezcan las corrientes socialistas y comunistas, se irá disputando esta hegemonía y cambiará la actitud del movimiento obrero con respecto a los avances legislativos en materia social y de trabajo. No obstante, el movimiento sindical mantendrá su independencia del Estado y de sectores empresariales hasta hoy en día.

En el año 1933, el golpe de Estado se inscribe en la ola de golpes de Estado que se sufrieron en América Latina luego de la quiebra de la bolsa norteamericana en 1929, poniendo fin a un modelo de desarrollo en la región y de división del trabajo internacional. La forma jurídica particular que tomó el golpe de Estado en Uruguay fue de una Constitución adoptada mediante una Convención Nacional Constituyente, mecanismo no previsto por la Constitución en vigencia hasta ese momento. Esta nueva Constitución es justamente la que dio acceso al Trabajo a un estatuto dentro de los Derechos Fundamentales. Tal constitucionalización del Trabajo fue inspirada en la Constitución mexicana de 1917 y en las Constituciones europeas de la pri-

mera posguerra, que establecen los principios y garantías del derecho individual del trabajo, como también los principios del derecho sindical como complemento, incluyendo al derecho de huelga como derecho gremial. En este período también se aprobó un Código del Niño que reglamentó el trabajo infantil y se ratificaron los primeros convenios de la OIT.

Pero más allá de los avatares de la política, porque paradójicamente estas reformas se dieron en un período de fuerte represión sindical bajo un signo muy conservador, éstas llevan a la práctica la desaparición de la actividad sindical. El trabajo, sin embargo, pasará a adquirir una creciente centralidad en la organización de la sociedad y deviene el dispositivo central de promoción social en el próximo período. En efecto, la institucionalización de los convenios colectivos obligatorios por ley para la industria y la construcción antes de la Segunda Guerra Mundial y, durante ésta, las leyes sobre accidentes de trabajo (1941), la ley de salarios mínimos, la de indemnizaciones por despido y la de vacaciones anuales para todos los gremios —éstas últimas aprobadas entre 1943 y 1945—, marcan un paso a esta instauración de la centralidad del trabajo ya que, por primera vez, no regulan una actividad de un sector o de un gremio solamente, sino que son dispositivos aplicables a toda la sociedad del trabajo. A pesar de todos estos avances, no se logró ordenar la legislación laboral en un código unificado como en otros países de América Latina.

Esta regulación del trabajo debe ser comprendida en una muy favorable coyuntura económica para Uruguay, gran exportador de carne y lana a muy buen precio en el período bélico. Dentro de una orientación económica hacia la sustitución de importaciones, favorecida por el cierre del mercado internacional de bienes de capital debido a la propia situación bélica, y por una complementaria orientación al desarrollo del mercado interno como mecanismo de colocación de la producción final. Esta orientación de política económica inspirada en el *“New Deal”* rooseveltiano permitió la reorganización del movimiento sindical que alcanzó a unificarse casi totalmente por un breve plazo en la Unión General de Trabajadores (UGT). Esta nueva central, con una hegemonía comunista y socialista, tenía una orientación sindical distinta a la del sindicalismo del período anterior,¹ ya que intentaba incorporar a la masa de trabajadores a los sindicatos, más allá de su ideología. Pero esta orientación y el despliegue de la actividad sindical se vieron favorecidos aún más por la ley de salarios mínimos que creaba Consejos de Salarios. En la constitución de estos Consejos obligatoriamente debían participar sindicatos, dispositivo legal que estimuló muy fuertemente la creación de éstos. También la nueva modalidad de actividad sindical se vio favorecida por la aparición de grandes empresas industriales, con la consiguiente concentración de grandes contingentes de obreros en el marco del desarrollo de una industria sustitutiva de importaciones y de una industria orientada a la

¹ Véase Errandonea y Constáble (1965).

exportación de carne y lana, así como la organización del proceso de trabajo que incorpora la organización taylorista en los frigoríficos durante la guerra y luego es extendida a toda la industria.

Los primeros diez años de posguerra reproducen el esquema económico de la Segunda Guerra Mundial debido a la guerra de Corea (1953) y despliegan, desarrollan y perfeccionan el sistema antes descrito. Se promulga una ley de trabajo insalubre en 1950, se ratifican los convenios de la OIT sobre libertad sindical y derecho a la negociación (1953), se amplía el régimen de vacaciones y, en el mismo año, se modifica el régimen de despido (1958). En materia de seguridad social se adoptan una serie de leyes sobre previsión y seguridad social, pero de forma parcial y desordenada.

Luego de su breve unificación antes señalada, el movimiento sindical en la época se verá dividido y ello por factores externos tales como, por ejemplo, las distintas posturas que toma el Partido Comunista en la época y su intento de trasladarlas a estrategias del movimiento sindical. Estas medidas generaron desprendimientos de sindicatos y de federaciones de sindicatos de la Central. La denominada guerra fría de la posguerra y la afiliación del Partido Socialista durante un corto período a la corriente de sindicatos libres también genera divisiones en el mismo. Todos estas coyunturas hacen que un importante sector del movimiento sindical se mantenga autónomo de cualquier central y con gran desconfianza frente a ellas. Este proceso comenzará a revertirse en 1955 cuando el movimiento sindical inicia un largo proceso de unificación que culminará en 1965 con la creación de la Convención Nacional de los Trabajadores (CNT). Pero más allá de los avatares de la unidad sindical en una gran Convención, también fue significativo el proceso de unificación del movimiento en grandes grupos federados o en sindicatos de rama. En efecto, en esos años se pudo constituir el Congreso Obrero Textil (COT), la Federación Autónoma de la Carne, la Confederación de Obreros y Funcionarios del Estado (COFE), entre otros. Y también sindicatos de rama como el de los Metalúrgicos (UMTRA) y el de los bancarios (AEBU) que tendrá la particularidad de agrupar a los bancarios públicos y privados. Sin embargo, este proceso tuvo sus excepciones. Otros sectores, como el de la Alimentación, no podrán reagruparse, manteniendo esta rama un sinnúmero de sindicatos de actividades comunes: el sindicato de la bebida, del dulce, de panaderos, etcétera.

El proceso de unificación sindical responde a la crisis del modelo socioeconómico que se inició en la década del treinta y se desarrolló durante la guerra y la posguerra. Pero este agotamiento del modelo socioeconómico también tuvo consecuencias en el régimen político. En 1958, el Partido Colorado, en el gobierno desde 1925, pierde las elecciones frente a su tradicional opositor, el Partido Nacional. También comienza un cambio de orientación en la política económica. En 1959, por primera vez se firma una car-

ta de intención con el Fondo Monetario Internacional. Se inicia de esta forma una nueva manera de encarar y diseñar la política social y económica. Visto a la distancia, Uruguay se incorpora en este acto a un proceso que hoy denominamos de globalización.

No obstante estos cambios en la política económica, en materia de relaciones y legislación laboral el proceso de desarrollo de leyes progresivas continúa hasta 1968. En efecto, se legisla sobre la reevaluación automática de las jubilaciones en función del costo de vida y el índice de salario (1961) dados los brutales aumentos de inflación en el período; se mejora y hace efectivo el seguro de paro (1961), se mejora la ley de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y se amplía el régimen de indemnizaciones por despidos a los trabajadores a domicilio (1966).

Este proceso puede explicarse en parte, porque en todo este largo período el movimiento sindical fue poco a poco perdiendo la desconfianza que tenía en el período fundacional, que en el plano ideológico hemos descrito como el de un cambio de hegemonía del anarquismo al comunismo y al socialismo y que, en la práctica, implicó que se abriese un nuevo campo de lucha, el legislativo, para tratar de alcanzar sus objetivos deseados, sus conquistas, perfeccionando para ello sus técnicas lobbistas. Esta lógica en marcha dio acceso a nuevas conquistas y no se detuvo con el cambio de orientación socioeconómica del gobierno.

Por otro lado, a partir de este proceso inflacionario, el gobierno decide aumentar su actuación en los Consejos de Salarios limitando el accionar de los sindicatos en los mismos. Ello genera que los convenios colectivos como dispositivo de relaciones laborales se transformen en el mecanismo más idóneo para el ajuste de los salarios nominales al costo de vida. Pero en el plano estrictamente económico el movimiento sindical entra en una fase defensiva. El movimiento popular valoriza crecientemente la acción política, aún más que la sindical; muchos militantes abandonan la actividad sindical para dedicarse de lleno a las actividades políticas o incorporarse a la guerrilla, pese a la reunificación del movimiento sindical previamente señalada y a huelgas muy duras que obligaron a que el gobierno movilizase al ejército para sofocarlas.

Barbagelata (*op. cit.*) considera que a partir de 1968 la política social queda subordinada a la política económica, lo que "implica un cambio radical en la orientación de la legislación laboral". Pues, a pesar de que se crea un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y un Banco de Previsión Social en una reforma constitucional de 1967, en 1968 se crea una Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN) que de hecho vino a transformarse en la nueva fuente de normas, ya que se le dio la atribución de homologar o no los convenios colectivos. Desde entonces el Estado pasa a ser el rector de la política económica orientada a conciliar la política salarial con

las posibilidades productivas de la economía. Y se diagnosticaba que la situación relativamente privilegiada de los salarios en el país en relación con la situación internacional era la fuente principal del proceso inflacionario.

Este proceso de concentración de poder en manos del Estado, con una reforma constitucional de corte presidencialista, reorienta la filosofía de la política laboral e inicia un lento proceso de desvalorización y subordinación del sistema del derecho frente al sistema económico, culminando el largo ciclo político orientado a la integración de la sociedad en torno al trabajo y a la legislación laboral como su principal fuente instrumental. Paradójicamente, este cambio de orientación y de filosofía en cuanto al trabajo se realiza en el momento en que la conflictividad social alcanza sus momentos más álgidos en la sociedad uruguaya en todo el correr del siglo. La guerrilla logra sus momentos de accionar más fuertes y mayor adhesión social y, por lo tanto, será acompañada por una creciente represión que culminó con un golpe de Estado en 1973.

La instalación de una dictadura o "régimen de facto" durará hasta 1985. La conflictividad y los problemas de integración social planteados a partir de partidos y movimientos revolucionarios con vocación insurreccional, desplazan la problemática de la integración social del mundo del trabajo, aunque lo engloban. En un contexto de total decaimiento de los derechos humanos y una muy fuerte represión, no se permitió ninguna actividad sindical libre y se disolvieron prácticamente todos los sindicatos; los dirigentes sindicales fueron reprimidos y muchos de ellos detenidos y torturados.

En materia laboral la dictadura buscó reducir la protección laboral y flexibilizarla por un lado y, por otro, otorgó ciertas ventajas a los trabajadores con el explícito objetivo de demostrar que los servicios del Estado podían sustituir la actividad sindical. En el primer caso se abatieron las limitaciones de las horas extras y la caducidad de los créditos anuales, por ejemplo y en el segundo, se creó el Centro de Asistencia y Asesoramiento al Trabajador entre otras medidas.

En 1980 la dictadura no logra perpetuarse al perder un plebiscito, con el que intentaba darse una legitimación constitucional. Se inicia un largo proceso de restablecimiento pleno de las instituciones democráticas a partir de una serie de acuerdos políticos y de una gran movilización social. El Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), organismo creado y admitido por el régimen de facto luego del plebiscito es el convocante de múltiples manifestaciones populares para el restablecimiento de la democracia. Paralelamente, se desarrolló un organismo informal denominado Concertación Nacional Programática (CONAPRO) integrado por representantes de los partidos políticos y las organizaciones sociales.

A partir de las recomendaciones de la CONAPRO se derogaron leyes adoptadas por la dictadura, declarando nulas e inexistentes aquellas

leyes que trataban de la organización de los sindicatos, de los convenios colectivos, de la huelga, del empleo de los funcionarios públicos y cuestiones conexas. También se aprobaron leyes progresivas en el primer período de gobierno. Se estableció un nuevo régimen prescripcional en los créditos laborales, de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos, se modificó el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades, se elevó y mejoró el salario vacacional y se ratificó un importante número de convenios de la OIT. Por un breve período se volvió a la filosofía laboral anterior a 1968. El Ministerio del Trabajo convocó a los Consejos de Salarios, lo que también favoreció la afiliación y dinamizó la actividad sindical, que en estos primeros años de recuperación democrática logró mejoras sustanciales desde el punto de vista salarial.

En un nuevo contexto social y político posdictatorial favorable, con un marco legal que permitió al sindicalismo una actividad pública, la conflictividad pasa a desarrollarse dentro de marcos legales, siendo muy alta en la inmediata posdictadura y logrando una muy fuerte legitimación social. Todo ello porque existía la convicción, con fuerte base empírica, de que durante la dictadura la distribución había sido extremadamente regresiva con respecto a los asalariados. En este contexto, el trabajo volvió a colocarse en el centro de la integración de la sociedad. Es en este sentido que se canalizaron las demandas postergadas de toda ella.

Sin embargo, aun antes de culminar el primer período de la primera administración, poco a poco se volvió a las orientaciones posteriores a 1968. Las relaciones laborales también fueron subordinándose poco a poco a la política económica, interviniendo restrictivamente en las negociaciones colectivas. En el segundo gobierno posdictatorial ya no se convocó más a los Consejos de Salarios, salvo para la Salud, el Transporte y la Construcción, por su real o supuesto impacto inflacionario.

La crisis de las relaciones laborales en la actualidad

Orientado por las mismas tendencias neoliberales que predominaban en el resto del continente, la segunda administración desplazará fundamentalmente su prioridad en la apertura de la economía nacional a los mercados internacionales a reducir drásticamente la inflación, a equilibrar las cuentas públicas, a achicar el peso del Estado y a privatizar o suprimir entes públicos y áreas administradas por el Estado. A todo ello se agregó la concreción del Tratado de Asunción, con la creación del Mercosur, que tuvo un efecto anticipado muy fuerte aun antes de su implementación práctica en toda la actividad productiva. Se abandonan los mecanismos tripartitos de negociación

aumentan los costos salariales. Se privilegia que la negociación colectiva salarial se adapte a las reglas impuestas por el mercado, signadas por el libre juego de las partes, flexibilizando los mercados de trabajo en materia de oferta de mano de obra y de fijación de precios de la misma.

El Poder Ejecutivo consideraba que la apertura económica ya podía hacer jugar un papel central al mercado en la regulación de los salarios, por lo que concomitantemente, se dejaron de fijar aumentos de carácter general, —que tutelaba principalmente a los grupos de actividad sin convenio—, con lo que se dejó a un importante contingente de trabajadores, aquellos sin representación sindical, en especial los trabajadores de pequeñas empresas, sujetos a los aumentos que voluntaria y arbitrariamente quisieren darle los empleadores. Este proceso se fue dando sin un necesario aumento de conflictividad por razones salariales, ya que poco a poco se fue modificando el eje de la conflictividad pasando del salario al empleo, al menos en el sector privado.

En este período se profundiza la subordinación de la política social a la política económica y la reproducción social queda, pues, indirectamente subordinada a los avatares del mercado. Pero sobre todo se puede decir que este gobierno favoreció la flexibilización y, en alguna medida, la desregulación de las relaciones laborales en el nivel de las empresas con la argumentación de otorgarles mayores posibilidades de adaptación al proceso de apertura de la economía y de integración regional. Y la política laboral empezó a funcionar por defecto. Por ejemplo, la drástica caída del salario mínimo, al que están atadas las prestaciones de seguridad social; en efecto, se lo redujo de tal forma que únicamente sirvió como cifra de referencia, con lo que los salarios reales pasaron a regularse a través del mercado.

Con estas medidas, en Uruguay se intenta más que un proceso de flexibilización, de desregulación. Esto en tanto lo que se hace es crear un vacío de intervención para que los actores laborales, empresarios y sindicatos (y éstos acotados a su exclusivo ámbito de negociación), realicen reajustes en sus regulaciones de forma particularizada y por debajo de las normas jurídicas. No cambia la norma pero se legitima su falta de utilización. Interpretamos esto como una suerte de “*desregulación velada*”, en el sentido de que se intentan liquidar una serie de mecanismos institucionales que tradicionalmente se habían considerado como favorables a la clase trabajadora (Supervielle y Guerra, 1995).

En enero de 1995, en el período entre las elecciones y el abandono del gobierno, ya que el Partido Nacional había perdido las elecciones, el Poder Ejecutivo dicta dos decretos. Uno que desregula el trabajo profesional y el otro que reglamenta las empresas unipersonales. Estas medidas marcaron básicamente la política iniciada por esta administración y las siguientes, ya que se trató de gobiernos de coalición. La característica dominante del nuevo período ha sido la incorporación de cláusulas laborales a Proyectos de Leyes

que no son estrictamente laborales. Se trata de otra forma de desregulación: la incorporación de nuevas reglas que de alguna manera vuelven inoperante el cuerpo de normas anterior, “bloquéndolo” y dejando, por tanto, la interpretación de las situaciones concretas libradas a las partes.

Dos son los ejemplos de cláusulas de este tipo. Uno es el caso de la incorporación de un artículo a la ley de reforma jubilatoria (ley 16.713), legitimación del mismo decreto sobre las empresas unipersonales de enero del 1995. Éste deja librado a las partes la posibilidad de cambiar la naturaleza de las relaciones funcionales entre trabajador y empresario, transformando un acuerdo o relación de naturaleza laboral en otro de naturaleza civil. De esta forma se crea un mecanismo estructural de flexibilización de consecuencias imponderables que ataca el principio que establece que el trabajo subordinado debe ser asalariado, permitiendo a una empresa contratar para una misma tarea a un trabajador asalariándolo o como empresa unipersonal, con la consecuencia de que en el segundo caso el contrato se rige por el derecho civil y no por el derecho del trabajo; la empresa subcontratante no debe aportar por el trabajador, tampoco debe indemnizarlo en caso de despido, etc. Este decreto, que encierra toda una política de carácter societal, será impugnado por el sindicalismo pero sin lograr sus objetivos. El otro artículo de ley, impone modificaciones al régimen de prescripción de las acciones laborales incorporado a la Ley de Inversiones (art. 29 de la Ley 16.906), artículo que, si bien se encuentra inserto en la ley, tiene una aplicación general. Se trata, en palabras de los empresarios uruguayos y del gobierno, de leyes y decretos de trascendencia menor, dirigidos a imponer pequeños retoques de adaptabilidad a los nuevos requerimientos del trabajo en relación con la flexibilización laboral —ésta entendida como flexibilidad contractual y salarial principalmente: flexibilización del trabajo a través de los horarios y mecanismos salariales en función de la realidad de la rama, y flexibilización de algunas modalidades contractuales— (Supervielle, 1998).

Este período se cierra en la actualidad con un proyecto denominado de “flexibilización laboral” cuyo fundamento, según sus autores, es generar empleo. Sin embargo, antes de haberse llevado a las Cámaras ha tenido una fuerte resistencia por parte de los sindicatos y los partidos políticos de izquierda.

Conclusiones parciales

Las relaciones laborales y la legislación laboral han jugado un papel central en la integración de la sociedad uruguaya durante todo el siglo XX. En la etapa fundacional, a través de un conjunto de leyes que fueron integrando a los trabajadores más allá de las ideologías dominantes en el movimiento obrero. En el período de desarrollo se continuaron acumulando leyes progresivas en cuanto a las relaciones laborales y se establecieron mecanismos de

regulación entre las partes, así como Consejos de Salarios y Convenios Colectivos que configuraron un movimiento sindical fuertemente integrado. En este proceso el sindicalismo ha desempeñado un papel de institución intermedia entre el trabajador individualmente considerado y el Estado.

En la configuración del sindicalismo juegan un papel muy importante las ideologías imperantes en el seno de los trabajadores y, en particular, el que ellas le otorgan a la acción colectiva y, sobre todo, tanto a la acción sindical como a la organización de la producción y el papel que el Estado le asigna en la vida institucional.

En este plano en el Uruguay se le asignó suma importancia a las relaciones laborales como expresión de un papel otorgado al trabajo en la integración de la sociedad. Al subordinar lo social a lo económico, desplazar la relevancia del trabajo en la integración de la sociedad por el mercado y, en consecuencia, establecer políticas de flexibilización y desregulación y debilitar las fronteras nacionales en un proceso de integración regional, reduciendo aranceles y exponiendo a las estructuras productivas nacionales a una fuerte competencia, se ha debilitado al sindicalismo y se lo ha obligado a replantear su funcionalidad en un nuevo contexto, no para abandonar sus funciones clásicas de defensa del salario y las condiciones de trabajo y estabilidad en el empleo, sino para hacer jugar al trabajo un papel central en la defensa de una cultura de trabajo.

14

Causas estructurales de la caída de la tasa de sindicalización

No alcanzaría con traducir la crisis del sindicalismo a problemas en el seno del propio movimiento sindical. Tiene también relación con el contexto político y económico en el que actualmente trabajan los sindicatos e, incluso, con un nuevo modelo cultural en la sociedad uruguaya al que describimos como "flexibilización instalada" (Supervielle, Quiñones, 2000).

Abordaremos en este apartado el cambio de la estructura económica uruguaya en la que reposa el marco contextual dentro del cual se desarrollan las relaciones sindicales. Tres son los procesos sobre los cuales pondremos énfasis en este apartado: a) terciarización de la economía; b) precariedad; c) cambio de la relación público-privado.

La reestructuración del modelo económico que implicó el ya mencionado abandono definitivo de la industria sustitutiva de importaciones por la apuesta al desarrollo del mercado interno, dio pie a una serie de reformas graduales que se aceleran con la firma del Tratado de Asunción en 1991. Esto significó incorporarse en una competencia prácticamente mundial, dada la dimensión de los otros socios, la Argentina y Brasil, y con ello a un cambio de

percepción que modificó profundamente el tipo de relacionamiento entre los actores sociales y económicos. La apuesta se orientó al desarrollo hacia afuera dando prioridad a la integración regional o mundial en la lógica de la alta competitividad internacional, siendo la propuesta del gobierno actual por la integración en el ALCA. El movimiento sindical también apostó a la integración regional, no estrictamente comercial sino de la sociedad civil. En este marco participa en todas las instancias de comisiones de integración regional y ha creado con todas las centrales de los países intervinientes en el Mercosur, más Chile y Bolivia, un mecanismo de coordinación que tiene sede en Montevideo.

Tales reestructuraciones económicas han repercutido drásticamente en el mercado de trabajo. Relacionado con el nuevo rol de la economía uruguaya, definido en torno a una fuerte contribución al proceso de intermediación productiva en detrimento de la producción directa de bienes, las ramas de actividad que se han dinamizado expandiendo el trabajo asalariado fueron el comercio, las finanzas, el transporte, las comunicaciones, los servicios personales y a empresas, y el turismo, sin olvidar algunos sectores agroindustriales, como la forestación y la agroindustria alimentaria. Como expresión de este fenómeno, el 68,9% de la población económicamente activa se concentra en el sector terciario, si se incluyen en éste el 13% del comercio y el 51% de los servicios, en contraste con un 24,2% ubicado en los sectores productivos y 4,1% en el sector primario. El Cuadro 1 desagrega esta información para Montevideo y resto del país.

15

Cuadro 1

Estimación puntual de la población económicamente activa urbana por sector de actividad (CIU, rev.2) ² según departamento. Año 2000					
	Total	Sector Primario ¹	Sector Secundario ²	Sector Terciario ³	Sin especificar ⁴
Total	100,0	4,1	24,2	68,9	2,8
Montevideo	100,0	1,7	22,9	72,8	2,7
Resto del país	100,0	6,7	25,8	64,6	2,9

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE, 2000.

¹ Incluye personas que buscan trabajo por primera vez y actividades no especificadas

² Incluye agricultura, ganadería, caza y actividades conexas, pesca, explotación de minas y canteras.

³ Ídem. Incluye industrias manufactureras, suministro de electricidad, gas y agua, construcción.

⁴ Ídem. Incluye comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos y motocicletas, efectos personales y enseres domésticos, hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y comunicaciones, intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria, enseñanza, servicios sociales y de salud, eliminación de desperdicios, aguas residuales, saneamiento y actividades similares, hogares privados con servicio doméstico, organizaciones y órganos extraterritoriales.

² Sectores de actividad según clasificación internacional industrial uniforme (CIU) revisión 3.

Pero el crecimiento de estos sectores, especialmente los servicios, ha sido impulsado, en especial, por el crecimiento de una cantidad de formas que difieren sustancialmente del trabajo a tiempo completo, estable y con aportes completos a la seguridad social. Se trata principalmente, tal como lo mostramos más adelante, de:

- El crecimiento del trabajo eventual con contratos de corto plazo muy extendido en supermercados y empresas de limpieza y contratos en empresas "prestadoras de mano de obra".
- El crecimiento del trabajo a domicilio y no necesariamente mediante la aplicación de nuevas tecnologías (teletrabajo).
- El crecimiento del cuentapropismo.
- Las tercerizaciones de empresas privadas, los entes públicos y la Administración Central en tareas que, antes, las empresas ligadas directamente a la producción optaban por realizarlas ellas mismas (limpieza, imprenta, seguridad).

Estos incrementos que se realizan a costa del sector productivo y sobre la base de las nuevas modalidades contractuales entrañan la disminución del obrero clásico, que fue la base y el sustento del movimiento sindical, y se profundiza si se tiene en cuenta que las industrias tradicionales –frigorífica, textil y gran parte de la metalúrgica– base del sindicalismo uruguayo, son las que hoy padecen la mayor crisis.

Boado y otros (1997) confirman estos datos en un estudio acerca de la movilidad socio-ocupacional en el período 1987-1996, constatando que la movilidad laboral "inter-ramas" a un solo dígito ascendió a 25%, y que la mitad de estos movimientos se realizó entre el sistema productivo (industria manufacturera, energética y construcción) y el sector de comercio y servicios, mientras que el restante 50% solo tuvo movilidad en el interior de las ramas de servicios. Constatan además que el cambio de rama tiene como rasgo constitutivo la movilidad del rango ocupacional (38,7%), siendo significativo además que los egresos del sector industrial fueran mayores hacia el transporte y los servicios personales, es decir, actividades que tienen un carácter específico desarrollado en unidades de menor tamaño. Los datos son un indicador claro de la movilidad de las relaciones laborales, destacándose que la desalarización es muy visible en el conjunto de los móviles de la rama, lo que se manifiesta en todas las direcciones de movilidad inter-ramas pero es más visible en los que dejan la industria.

Como ejemplificación de estos cambios, el Cuadro 2 muestra la evolución de las horas trabajadas, la población ocupada y la productividad en la industria durante el período 1985-2000.

16

Cuadro 2

Evolución en la industria de las horas trabajadas y la productividad					
Año	IHT ¹	IPO ²	IVF ³	IVF/HT ⁴	IVF/IPO ⁵
1985	100	100	100	1,00	1,00
1990	105,8	106,2	113	1,07	1,06
1995	65,15	62,48	94,7	1,45	1,52
2000	49,86	48,11	101,29	2,03	2,11

Fuente: Encuesta Industrial anual Base 1985, INE.

¹ Índice de horas trabajadas

² Índice de población ocupada.

³ Índice de volumen físico.

⁴ Índice de Productividad I.

⁵ Índice de Productividad II.

Del Cuadro se desprende que con el inicio del proceso de apertura económica se generaron caídas del 50% de las horas trabajadas y una caída similar de la población ocupada. Se volvió a niveles similares de producción física de hace 15 años y, si bien hubo un importante aumento de la productividad, que se duplicó, esto fue porque estas variables se contrajeron mucho más que la producción física, sin considerar la evolución del salario. En esta misma dirección, datos extraídos del Instituto Nacional de Estadística y el Banco Central revelan que mientras el producto (PBI) de las mercancías industriales creció en un 32% en el período 90-00 y las exportaciones ascendieron en un 28% en precios medidos en dólares, el número de trabajadores disminuyó a casi la mitad.

Por otra parte, y como ya hemos hecho señalado, dentro de las condiciones en que se encuentra la población trabajadora asalariada adquiere importancia la delimitación de los trabajadores "precarios", por ser la mayoría de aquellos que tienen problemas en el empleo y, al mismo tiempo, presentan ciertas condiciones homogéneas que de alguna manera reproducen y profundizan las condiciones de precariedad.

El Cuadro 3 nos muestra que el 50% (27,2% más 23,4%) de la población ocupada tiene problemas de empleo o trabaja en unidades productivas de menos de cinco trabajadores, lo que se traduce entre otras limitaciones a la casi inexistente posibilidad de sindicalización. Dentro de esta cifra la precariedad aparece como muy relevante con un 27,2%. Quedan incluidos en esta categoría los que cumplen la doble condición de precariedad y subempleo. Son precarios los que no están cubiertos por la seguridad social, los que buscan otro trabajo para sustituir al actual en razón de que el mismo es poco estable o se encuentra en la situación de trabajador familiar no remunerado. La población subempleada está conformada por aquellos que dicen tener insuficiencia de horario o de volumen de trabajo y representan un 4,7% de la población ocupada.

17

Cuadro 3

Población ocupada urbana del país por sexo según grupos de interés social						
Grupos de interés social	Total		Población ocupada urbana		Mujeres	
	1991	2000	Hombres		1991	2000
			1991	2000		
Población ocupada	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sin restricciones	49,5	49,5	53,2	52,5	44,0	45,4
En microempresas	24,2	23,4	25,8	25,5	21,7	20,6
Con limitaciones	26,4	27,2	21,1	22,0	34,3	34,0
En empleos precarios	21,8	22,4	17,6	18,3	28,1	27,8
Población subempleada	4,6	4,7	3,5	3,7	6,2	6,2

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, INE.

El restante 23,4% de la población ocupada urbana del país se encuentra clasificada en la categoría "microempresas", que incluye a los trabajadores por cuenta propia —con o sin inversión previa para el desarrollo de sus actividades—, trabajadores familiares no remunerados y asalariados en el sector privado de la economía o patrones en empresas con menos de cinco personas ocupadas. Aunque queda incluida la población ocupada en unidades de pequeño tamaño pertenecientes al sector formal de la economía, la mayoría de los trabajadores que integran esta categoría pertenecen al sector informal, con lo cual parece razonable no incluirla dentro de la población ocupada sin restricciones.

Por su parte, el Cuadro 4 muestra que la precariedad tiene un fuerte componente en ramas de actividad que han concentrado buena parte del crecimiento del empleo en este último período, servicios financieros, pero sobre todo servicios personales en el caso de las mujeres. Y en el de los hombres en la construcción. El comercio y el transporte también contribuyen a este crecimiento para cualquiera de los dos sexos.

Por último y para una caracterización más adecuada de la población ocupada uruguaya, habría que mencionar la alta concentración urbana (de ahí la baja tasa de ocupación del sector primario) y, por esto, también la importancia relativa del sector público. La proporción de trabajadores empleados en el sector público representa un 17,4% de la PEA, cobrando gran importancia debido a la existencia de empresas estatales con presencia predominante, muchas por ahora monopólicas en sectores claves de la economía (combustibles, electricidad, telecomunicaciones y algunos segmentos de la actividad financiera) y en una situación de empleo sin restricciones. Sin embargo, un cambio importante de la estructura económica uruguaya ha sido el

Cuadro 4

Población ocupada por condición de actividad según ramas de actividad					
Rama de actividad	Precarios	Sub empleo	Informalidad	Sin problemas	Total
HOMBRES 1991					
Actividades agropecuarias y minería	11,9	1,5	0,2	6,1	5,7
Industria manufacturera	22,3	7,5	16,0	25,1	22,2
Electricidad, gas y agua	0,1	1,7	0,0	3,4	2,0
Construcción	12,4	11,4	15,7	8,8	10,9
Comercio, restaurantes y hoteles	20,7	13,5	35,3	11,7	18,2
Transporte y comunicaciones	5,8	5,2	9,2	8,6	8,1
Servicios financieros y otros	7,4	4,7	3,6	5,2	5,2
Servicios personales, comunales y sociales	19,4	54,4	19,9	31,2	27,5
HOMBRES 1999					
Actividades agropecuarias y minería	11,2	2,2	0,1	7,3	6,1
Industria manufacturera	19,4	10,3	15,4	19,6	18,2
Electricidad, gas y agua	0,0	1,3	0,0	2,2	1,2
Construcción	15,9	17,3	22,4	9,7	14,3
Comercio, restaurantes y hoteles	22,4	17,5	29,9	13,5	19,4
Transporte y comunicaciones	7,2	6,0	9,0	9,3	8,7
Servicios financieros y otros	6,0	6,6	3,7	7,6	6,3
Servicios personales, comunales y sociales	17,9	38,8	19,5	30,9	26,0
MUJERES 1991					
Actividades agropecuarias y minería	1,6	0,4	0,0	1,2	1,1
Industria manufacturera	14,9	6,7	33,1	22,5	21,5
Electricidad, gas y agua	0,0	0,4	0,0	1,1	0,6
Construcción	0,4	0,2	0,2	0,5	0,4
Comercio, restaurantes y hoteles	15,6	8,6	39,4	11,2	17,4
Transporte y comunicaciones	0,6	3,3	0,8	2,8	1,9
Servicios financieros y otros	4,0	3,3	4,1	5,7	4,8
Servicios personales, comunales y sociales	62,9	77,0	22,5	55,0	52,4
MUJERES 1999					
Actividades agropecuarias y minería	1,7	0,9	0,0	1,4	1,2
Industria manufacturera	8,0	5,4	24,7	12,3	12,9
Electricidad, gas y agua	0,0	0,4	0,0	1,2	0,6
Construcción	0,5	0,4	0,3	0,5	0,5
Comercio, restaurantes y hoteles	17,0	14,1	47,2	13,6	20,4
Transporte y comunicaciones	1,6	1,2	0,8	4,1	2,7
Servicios financieros y otros	4,3	5,6	6,3	8,5	6,8
Servicios personales, comunales y sociales	66,9	72,1	20,8	58,3	54,9

Fuente: Trabajo de equipo de representación de trabajadores del BPS.

estancamiento y descenso del empleo en el sector público, tocado por la ola de las reformas del Estado con el plan de privatizaciones que comenzó con la privatización del gas y continuó con una serie de cambios en el marco regulatorio que habilitan a futuro las privatizaciones del sector eléctrico, los combustibles y la telefonía. Esto ha significado que del total de la población asalariada, 907.000 trabajadores, 155.000 pertenezcan al sector público. El Cuadro 5 muestra esta evolución:

Cuadro 5

Evolución de la población ocupada según ocupación principal y según sector público y privado

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Privado	79,2	81,0	80,5	81,4	81,0	81,5	82,3	83,4	83,4	82,6
Público	20,8	19,0	19,5	18,6	19,0	18,5	17,7	16,6	16,6	17,4

Fuente: Encuesta Continua de Hogares. INE.

20 Descripción de los cambios del sindicalismo

Las cifras de afiliación sindical traducen de alguna forma las transformaciones de la estructura socioeconómica antes descrita, aunque también tienen que ver con lo descrito en los cambios de las relaciones laborales reseñados en la primera parte. El Cuadro 6 muestra la evolución del índice de afiliación según sectores (público-privado) en el período 1987-2000 sobre la base del año 1987.

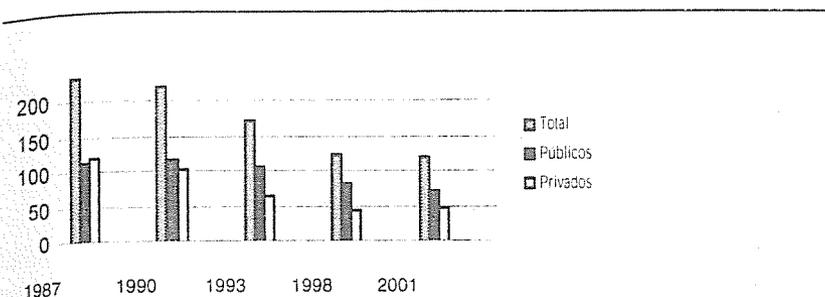
Cuadro 6

Cantidad de cotizantes por Congreso

	Total	Índice afiliación (base 1987)	Públicos	Índice afiliación (base 1987)	Privados	Índice afiliación (base 1987)
Congreso 1987	236.640	100,00	114.951	100,00	121.689	100,00
Congreso 1990	222.310	93,90	118.910	103,40	103.400	84,90
Congreso 1993	173.433	73,20	108.291	94,20	65.142	53,50
Congreso 1996	126.200	53,32	82.700	71,94	43.500	35,75
Congreso 2001	122.057	51,58	72.788	63,32	49.269	40,49

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PITCNT.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PITCNT.

El Cuadro 6 muestra que la reducción de los cotizantes ha sido constante en cifras globales. Así, en el Congreso de 1990, se representaba a 222.310 afiliados, mientras que en el año 1993 se representaron a 173.433. Pero en el año 2001 la caída es notoria, llegando a representarse 122.057 afiliados. Esto implica un decremento de la afiliación del 48,4% en catorce años.

En cuanto a la relación públicos-privados ésta se muestra más claramente con su porcentualización.

Cuadro 7

Cantidad de cotizantes por Congreso según sector de pertenencia (cifras porcentuales)

	Total	Públicos	Privados
Congreso 1987	100,0	48,6	51,4
Congreso 1990	100,0	53,5	46,5
Congreso 1993	100,0	62,5	37,5
Congreso 1996	100,0	65,5	34,5
Congreso 2001	100,0	59,6	40,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PITCNT.

En el Congreso de 1987 los trabajadores privados representaban casi la mitad de la Central, mientras que en 1996 eran menos del 35%, aunque esta situación tendió a mejorar en el presente año, en el que se logró un crecimiento por encima de 6.000 cotizantes. A continuación analizamos más detalladamente estos cambios.

La desocupación y la crisis de la industria parecen ser las causas más inmediatas de la caída de las tasas de afiliación del sindicalismo en términos globales. Fenómeno que ejemplificamos a través del Cuadro 8, cuando analizamos la composición de los sindicalizados por sector de actividad. Entre

los sindicatos que decrecen más de un 20% se encuentran el SUNCA (construcción), el FOT (transporte) y COT (textiles) mientras el UMTRA (meta-lúrgicos) ya ha desaparecido en el período de la lista de los primeros diez y ha representado a 1.200 afiliados. Sin embargo, esta caída fue compensada por un crecimiento en el sindicalismo de servicios (enseñanza y banca). En parte, este cambio en la inflexión de la tendencia a la desindicalización tiene que ver con una estrategia diferente por parte de estos últimos sindicatos en particular los bancarios agrupados en AEBU (Cuadro 9).

Por su parte, el crecimiento del peso de los empleados públicos en el conjunto de los trabajadores sindicalizados responde al gran crecimiento de la afiliación de los trabajadores públicos luego de la dictadura, que no es tan pronunciado a partir de 1993 para luego caer drásticamente, siendo el elemento fundamental que explica el peso de los empleados públicos en la población sindicalizada presente. Hay que evaluar aquí el efecto contradictorio de las reformas privatizadoras que, por un lado, redujeron la población trabajadora en el sector público pero, por otro, generaron las movilizaciones que fueron un estímulo a la sindicalización.

Ahora bien, dado el contexto anteriormente descrito, marcado por cambios drásticos en la composición del mercado de trabajo, nos preguntamos qué peso tiene la tasa de sindicalización en la población activa, la población ocupada o la población ocupada no precaria, pues es obvio que estos indicadores variarán si hacemos variar las poblaciones de referencia.

Cuadro 8

Tasas de sindicalización considerando la PEA, población ocupada y población ocupada sin restricciones.			
Congreso	1	2	3
1987	23%	26%	45%
1990	21%	24%	44%
1993	16%	18%	33%
1996	11%	13%	25%
2001	10%	11%	15%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PITCNT.

1. Tasa de sindicalización considerando la PEA.

2. Tasa de sindicalización considerando la PEA menos la desocupación (población ocupada).

3. Tasa de sindicalización considerando la PEA menos la desocupación y los precarios (población ocupada sin restricciones).

De acuerdo con el Cuadro 9, en el Congreso de 1987 cinco de los diez primeros sindicatos son privados (sin contar a los bancarios que son de naturaleza mixta), mientras que en el Congreso de 1993 tan sólo dos de los diez

primeros sindicatos (construcción y salud) son exclusivamente privados, lo que se mantiene en el Congreso del año 2001 donde está presente el sindicato de la salud y aparece representado el comercio. El Cuadro 10 resume esta situación.

Cuadro 9

Diez primeros sindicatos por número de cotizantes							
Congreso 1987		Congreso 1990		Congreso 1993		Congreso 2001	
COFE	25.508	COFE	26.344	COFE	20.477	COFE	14.400
AEBU	15.344	AEBU	15.476	FNM	16.350	FUS	13.600
FUS	13.400	FUS	13.500	FUS	13.500	AEBU	13.400
SUNCA	11.156	FNM	13.055	AEBU	13.377	FUM	9.200
FNM	10.019	SUNCA	12.600	AUTE	9.000	ADEOM	7.200
COT	9.000	AUTE	9.000	FUM	9.000	AUTE	6.000
AUTE	8.663	ADEOM	9.000	ADEOM	8.300	SUTEL	4.000
ADEOM	8.417	FUM	8.075	SUNCA	8.000	FENAPES	4.000
FOT	7.664	COT	7.700	SUTEL	5.500	FUECI	4.000
FUECI	7.516	FOT	7.500	FFOSE	5.050	FFOSE	3.800

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PITCNT.

ADEOM Empleados municipales (Montevideo)	del Estado (OSE)
AEBU Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay	FOT Federación de Obreros del Transporte
AUTE Asociación de Funcionarios de Usinas Telefónicas del Estado (UTE)	FNM Federación Nacional de Municipales
COFE Funcionarios del Estado	FUECI (Comercio)
COT Congreso Obrero Textil	FUM Federación Uruguaya de Magisterio
FENAPES Federación de Profesores Públicos	FUS Federación Uruguaya de la Salud
FFOSE Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias	SUNCA Sindicato Único de la Construcción y Afines
	SUTEL Sindicato de ANTEL (telefonía)

Cuadro 10

Crecimiento según naturaleza del sindicato				
	Crece o se mantiene	Decrece hasta un 20%	Decrece más de un 20%	Decrece al mínimo
PÚBLICOS	FUM	ADEOM	COFE	
	FENAPES		AUTE	
			SUTEL	
			FFOSE	
PRIVADOS	FUS	COT	FUECI	SUNCA
	AEBU			COT
				FOT
				UNTRA

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PITCNT.

Vinculado con el tema, algunos autores han creído encontrar una relación entre la afiliación sindical con lo que denominan la "profundidad de la negociación colectiva". El nivel de afiliación de los trabajadores dependería del éxito de su acción fundamental en la defensa de sus intereses: la obtención de buenos convenios colectivos. Al analizar la "profundidad", se tiene en cuenta el número de trabajadores afectados por los convenios y la riqueza de su contenido. Dado que el poder patronal, en un contexto del mercado de trabajo favorable a sus intereses, lo que está consiguiendo es reducir la práctica de la negociación colectiva en unos casos y empobrecer el contenido de los convenios en otros, las dificultades de la negociación colectiva provenientes del contexto explicarían en buena medida los descensos de la afiliación sindical.

Por último, seguiremos una clasificación que ha publicado el Instituto Cuesta Duarte (Centro de investigación del PITCNT), la que nos servirá para presentar una tipologización del trabajador uruguayo que tiene en cuenta la heterogeneidad antes descrita y su relación con el sindicalismo.

Grupo 1: integrado por los asalariados de las ramas de producción que trabajan en condiciones oligopólicas, que están más dinámicamente insertas en la economía mundial, donde hay organización sindical y, finalmente, donde existe negociación colectiva. Lo integran la banca o ciertos servicios de la empresa, la salud privada, el transporte, parte de la construcción, de la bebida, de la industria del papel, de la carne, de los lácteos y algún otro sector industrial, las empresas públicas y algunos sectores de la administración central del gobierno. Se caracterizan porque:

- Poseen mayor grado de organización sindical.
- En general los salarios son más altos.
- Poseen marco de negociación colectiva.
- son áreas de la economía con tasas de ganancias adecuadas y donde el nivel de acumulación de capital y de generación de valor es importante predominan los trabajadores adultos.

Grupo 2: integrado por asalariados de empresas de dinamismo creciente en la década del noventa, pero donde no existe organización sindical, ni negociación colectiva y, por lo tanto, menores salarios, menores condiciones de trabajo y teniendo un peso importante entre ellos las nuevas formas de contratación. Se trata del comercio, los supermercados, la hotelería.

- Organizaciones sindicales prácticamente inexistentes.
- Salarios bajos, no debido a dificultades económicas, sino a la desregulación laboral y las condiciones favorables del mercado de trabajo.
- En general no existe negociación colectiva.

• Son áreas de la economía con altas tasas de ganancia y alto nivel de acumulación de capital y donde en el último tiempo ha habido un aumento de la inversión del capital extranjero.

- Predominan los trabajadores jóvenes y las mujeres.

Al mismo tiempo en este grupo, aunque con algunos rasgos distintivos, se encuentran el grueso de los trabajadores de las industrias en retroceso y el resto de los trabajadores de la administración central. El grupo se caracteriza porque:

- Las organizaciones sindicales sólo existen en algún sector de estas actividades; en algunas de ellas no ha podido captar el nuevo empleo generado y han perdido masivamente afiliados, fruto de la alta desocupación del sector.
- Sus salarios son medios bajos por el retroceso del nivel de actividad y, en el caso del sector público, por la política de reducción de salarios.
- La negociación colectiva existe en pocos sectores y en general tiende a ser por empresa.
- Son áreas de la economía con pronunciada caída de la tasa de ganancia, fruto del nuevo rol de la economía en el proceso de integración regional y mundial.

- Existe fuerte precarización en los contratos de los trabajadores.

Grupo 3: integrado por los sectores con mayor exclusión del mercado de trabajo, fuera de planilla, informales, trabajos muy precarizados, desocupados, la mayor parte pertenece a los trabajadores rurales, de los sectores de servicios de limpieza y seguridad, de la mayoría de los trabajadores de las microempresas, del servicio doméstico, los trabajadores zafrales y temporarios, el personal de las empresas suministradoras de mano de obra temporal, gran parte de las tercerizaciones. Se caracterizan porque:

- Las organizaciones sindicales son prácticamente inexistentes, fruto de la inexistencia de organizaciones previas y la represión sindical.
- Sus salarios son los más bajos del sistema económico.
- La negociación colectiva es inexistente.
- Muchas de ellas, pertenecen a áreas estancadas de la economía, que trabajan en general en el ámbito informal y donde la desregulación laboral es el hecho corriente en las relaciones laborales
- Desde el punto de vista social no hay predominancia alguna y coexisten trabajadores adultos desplazados y trabajadores jóvenes; además por lo general proceden de los hogares más pobres de la población.

Los cambios de funciones del sindicalismo

La transformación de los procesos productivos y el tipo de relaciones sociales que han servido de correlato al decrecimiento del sindicalismo que hemos visto, no son los únicos elementos que hoy estarían marcando su debilidad. Íntimamente ligada a estos dos aspectos, está la necesidad de cambiar su función en la sociedad en este nuevo contexto. Nuestra tesis es que su nueva función es la de salvaguardar una cultura de trabajo nacional, de las competencias adquiridas y nuevas a adquirir, en su acervo cultural, de normas jurídicas, éticas y de costumbres, que hacen a la vida productiva de un país. Todo ello, más allá de las coyunturas económicas y el debilitamiento de las fronteras nacionales.

Esta función la comprendemos en tres niveles, en relación con la masa de trabajadores afiliados, en relación con el Estado y los empresarios y, en tercer lugar, en relación con la sociedad.

Con respecto a los trabajadores –sus propios afiliados– a los sindicatos se les presenta la necesidad de explicar los cambios del entorno en un contexto de globalización. Y es en este punto donde se ve más claramente una respuesta fragmentada del sindicalismo uruguayo. Hay sindicatos que la han rechazado de plano pero asumiendo el riesgo de ir marginándose, aun de los propios trabajadores. Otros la han aceptado puntualmente, como fruto de circunstancias excepcionales, a veces, incluso, negándolas en el discurso. Otros sindicatos la están reconociendo como una situación más estructural, que los obliga a legitimarse no sólo con respecto a sus afiliados y a su “partner” social –la empresa– jugando un papel crucial en la regulación de los salarios, el empleo y las condiciones de trabajo de forma más general, sino frente a colectivo de los trabajadores. Estos últimos reconocen en la nueva situación la necesidad de asumir otras funciones, cruciales en este contexto: la función de representar “realmente” las opiniones colectivas y la capacidad de movilizar también colectivamente a los trabajadores, inclusive en el campo productivo. Hay sindicatos que se han planteado y han logrado reabrir plantas productivas. Es en este sentido que decimos que algunos sindicatos han jugado y pueden jugar un papel en el compromiso por parte de los trabajadores que las empresas necesitan en este nuevo escenario productivo. *Así los sindicatos, además de tener que encarar estas nuevas funciones, deben asumir otra que es dar cuenta de las nuevas posibilidades que tienen los trabajadores –sus afiliados– con las nuevas oportunidades que da la flexibilización* (Supervielle, Quiñones, 2000).

Debemos tener en cuenta que, actualmente, y no pocas veces, recurrimos al Sindicato para buscar la resolución positiva de la aspiración de un traba-

jador no es la única posibilidad, pues el trabajador tiene otras alternativas individuales. Esto lleva, por el lado del trabajador, a que modifique la relación con su sindicato, porque las fronteras tradicionales de la institución que marcan la pertenencia o no al sindicato se diluyen. Y, por otro lado, conduce a que estos sindicatos que intentan “aggiornarse” a este nuevo contexto tengan que definir fronteras mucho más reflexivas que en el pasado. Ya no es posible definir las fronteras institucionales en términos normativos formales, como el de acatar una medida sindical o no para establecer la pertenencia a un sindicato, sino que es necesario delimitar dichas fronteras en términos mucho más abstractos, porque es imposible prever todas las situaciones que se pueden plantear. La frontera es, en realidad, que la acción individual, cualquiera sea, no perjudique directa o indirectamente al colectivo de trabajadores, pero obviamente este nivel de generalidad habilita las posibilidades más distintas de interpretación y las mayores dificultades de vigilancia de las conductas.

Por otro lado, esta nueva situación que da la flexibilidad y las consecuentes posibilidades reflexivas para el trabajador modifican los mecanismos de representación, incluso en el nivel simbólico. Para los procesos de delegación de representaciones ya no alcanzan los tradicionales mecanismos de las elecciones internas y la consecuente conformación de directivas donde se enfrentaban tendencias sindicales o político sindicales y cada trabajador se sentía representado y contenido por una de estas tendencias. Su creciente reflexividad y las características inéditas de los problemas y situaciones a las que se ve enfrentado, lo llevan a la necesidad de efectuar consultas y de transmitir informaciones más cotidianas, y a que la construcción de la toma de decisiones colectivas sea más comunitaria, transparente y represente la creciente individuación de los trabajadores, para que, efectivamente pueda construirse una frontera donde las iniciativas individuales fortalezcan al colectivo y no lo perjudiquen, por lo menos no intencionalmente.

Por ejemplo, el debate y las soluciones individuales en relación con la oferta de tercerizarse por parte de una empresa en la industria papelera a los trabajadores es aleccionador. En este caso el sindicato, al enterarse de propuestas de tercerización realizadas por su empresa a trabajadores individualmente considerados, realizó una asamblea y obligó a los trabajadores a discutir abiertamente y de forma transparente las opciones que cada trabajador estaba pensando tomar. Algunos trabajadores preferían una opción, otros la contraria. Finalmente se tomaron dos decisiones, que fuese el sindicato el que negociase las tercerizaciones globalmente con la empresa y, por lo tanto, que éstas se diesen en un marco de equidad para todos los trabajadores que habían optado por ella. Y, que en la medida en que seguirían trabajando para la empresa, estos trabajadores seguirían afiliados al sindicato sometidos a su disciplina gremial.

Por otra parte, es interesante ver que en algunos sindicatos se evoluciona de sistemas democráticos de tendencias sindicales o político sindicales a la búsqueda de una democracia espacial, es decir, con representaciones por sección como expresión de esta evolución. Y esto se debe a las pocas posibilidades de dar orientaciones de carácter general a las nuevas situaciones planteadas. Ello, sin contradecir el hecho de que los sindicatos de sector parecen adaptarse mejor a la situación cambiante en cuanto al mercado de trabajo o de las propias empresas que los sindicatos de empresa, aun si están unidos en una federación. El sindicato bancario ya mencionado ha logrado mantener la estabilidad del empleo de sus afiliados en el sector y no en los bancos, ya que estas empresas se retiraron del mercado o fusionaron, etc. Hay trabajadores que han laborado ya en varios bancos de plaza. Los trabajadores del sindicato metalúrgico también se hicieron cargo de una empresa que quebró para mantener sus fuentes de trabajo. Para ello, lograron que otros trabajadores de otras empresas trabajaran solidariamente en sus tiempos libres para cubrir competencias especializadas que eran necesarias para su buen funcionamiento. En este último caso, como en muchos otros, es excesivo interpretar la acción de los sindicalistas en función de intereses egoístas inmediatos o estratégicos, es más simple admitir que si de lo anterior algo hay, también hay una orientación altruista en su acción.

28

En este sentido, sostenemos la tesis de que uno de los efectos de la flexibilidad como posibilidad es que obliga a una mayor reflexividad por parte de los actores individuales o colectivos,³ porque la flexibilidad abre nuevos escenarios para la acción. Aun cuando estas acciones sean de carácter defensivo, de búsqueda de reducir los efectos más negativos de la propia flexibilidad, en particular, cuando se impone como desregulación. En este plano, frente a la incertidumbre que sienten que tienen los trabajadores en función de un contexto lleno de riesgos y de una masiva información que no alcanzan a procesar, el sindicato juega un papel central si logra orientar a sus afiliados, no solamente en lo atinente a la acción colectiva sino también en su acción individual.

En segundo lugar cambia su relación con el Estado y con los empresarios. La participación de representantes de los sindicatos en los ámbitos de construcción del Mercosur se orienta a sobrepasar la integración regional de

³ Giddens define la reflexividad atendiendo a cuatro rasgos claves: como regulación de la conducta de las personas y no como naturaleza de lo social –aunque se afirme que en esa regulación coopera un saber sobre las convenciones sociales. Como interpretación discursiva de su conducta por parte de los actores la que también expresa un saber por parte del actor. Como estrategia. Y, por último, como hermenéutica –en el sentido de actividad de “comprensión” más que “explicación”. (Véase Lash y Urry. 1998).

corte netamente comercial a una búsqueda más completa, en particular en cuanto a los derechos laborales y cívicos reduciendo las asimetrías en este plano que no le son favorables al Uruguay.

La participación de una delegación sindical en la Junta Nacional

del Empleo, con una participación extremadamente activa en materia de propuestas de reconversión laboral, y participación en procesos de regulación del trabajo por competencias y de su certificación, se orientan también a la renovación y el ajuste de la fuerza de trabajo a las nuevas condiciones tecnológicas y de mercado y se inscriben en la defensa de una cultura de trabajo nacional. Con la misma preocupación, una delegación del sindicato bancario fue a la sede del BID para lograr financiamiento a fin de realizar una suerte de instituto de formación bancaria bipartito, con el objeto de actualizar y mejorar las competencias de los bancarios uruguayos y así fortalecer las competencias del sistema financiero nacional.

Pero también, en el mismo sector financiero, el sindicato juega en alguna medida una suerte de auditoría interna informal de hecho, por su sola presencia, en un sistema financiero cuyo sector privado está dominado por bancos internacionales. Esta presencia y su accionar, llevan a que estos bancos tengan ciertas restricciones, aparte de las del Banco Central, que no tienen en la región, salvaguardando de esta forma la seriedad y la confianza del sistema financiero nacional. También juega un papel central en la creación de confianza y de imagen de seriedad en los momentos de transformaciones del sistema financiero. En las crisis bancarias o de retiros o fusiones de bancos, el sindicato ha jugado un papel central y activo, tanto por la imagen que da sobre lo que realmente sucede, como por su papel en la obtención de las soluciones que perjudiquen menos a los consumidores del sistema. En este sentido, el sindicato bancario realiza, junto a las autoridades monetarias nacionales, un papel de co-gestión del riesgo de este servicio. Esta complejas funciones latentes que despliega el sindicalismo bancario en el sistema financiero han llevado a que muchas de las negociaciones que se realicen con él sean en el Ministerio de Economía y no en otros ámbitos.

29

En otros ámbitos del sector productivo se ha innovado en relación con los convenios obrero-patronales, laudando sobre los pasos a seguir frente a una crisis externa. También aquí se está co-gestionando el riesgo con la empresa en contextos de alta incertidumbre debido a la apertura internacional. En el caso de la construcción, el sindicato ha fundado con la cámara empresarial un instituto de formación sobre condiciones de trabajo con el fin de reducir la accidentalidad, fruto de la incorporación de una nueva fuerza de trabajo poco experimentada y hacer frente a los cambios tecnológicos en la producción de edificios.

Por último, cambia la relación del sindicato con la sociedad. El descenso de su afiliación es en parte efecto de las carencias de los propios sindicatos por no haber sabido adaptarse a los cambios que se están produciendo en la composición de las clases subalternas (segmentación), de ahí su actual composición. Los sindicatos reconocen que hoy día tienen ante sí el reto de adecuar su organización y acción a fin de penetrar en los estratos más resis-

tentes a la acción sindical. Y el sindicalismo comprueba que hasta la fecha se ha mostrado impotente ante la precarización y el aumento de las diferencias entre trabajadores. Los contingentes de trabajadores empleados mediante "empresas contratistas y subcontratistas", los autónomos por cuenta ajena, becarios y otros estatutos, aumentan en el interior de las empresas. Estos contingentes cuentan con condiciones inferiores a las de los estables y están mucho más atados a la competencia entre trabajadores para mantener su fuente de empleo. En tal sentido es común que el precario perciba al sindicalismo como un peligro, pues muchas veces reivindicar sus derechos legales equivale a la pérdida del empleo, que se vive como escaso en el momento actual.

El reto que el sindicalismo se plantea es penetrar en muchos de estos segmentos —algunos, como hemos visto, alejados del sindicalismo hasta ahora—, y organizarse adecuadamente para defender sus intereses, sobre todo estructurando una negociación colectiva acorde, por el contrario, a la ofensiva dominante. Hay que advertir, en relación con esto, que el sindicalismo ha superado ya dificultades parecidas y aun mayores a lo largo de su historia. Éste fue el caso de la transición del sindicalismo organizado para defender las profesiones u oficios al sindicalismo industrial actual.

30 En tal sentido, hoy se trataría menos de la cantidad de trabajadores que logre movilizar que la capacidad de poder incidir en las decisiones que tome el Estado en múltiples ámbitos y, por este mecanismo, lograr no ya cotizantes necesariamente, sino la adhesión del conjunto de los trabajadores y de otras capas subalternas. Se escuchan propuestas en el interior del movimiento sindical que se orientan en dirección a: a) generar un movimiento nacional por trabajo; b) mantener todas las prestaciones de la Seguridad Social, especialmente la Asignación Familiar a todos los niños y adolescentes con independencia de si los padres se encuentran aportando o no, y extensión del Seguro de Desempleo de seis meses a un año, abarcando también a los asalariados rurales; c) generalizar y sistematizar las de experiencias cooperativas en los diferentes ámbitos; d) exigir la redistribución de la tierra en función de proyectos en el marco de la ley de Colonización; e) defender los derechos humanos fundamentales; f) impulsar acciones que tiendan a la democratización del Estado y el control participativo y comunitario de éste.

En otro plano, el movimiento sindical ha intentado mejorar su imagen a través de los medios de comunicación y también allí ha logrado buenos éxitos. Fue el sindicato bancario el que advirtió a la población acerca de los peligros y de los débiles controles de los cajeros automáticos, que podían estar entregando billetes falsos. Fue el Sindicato de la Salud el que advirtió que la reforma de la misma podía dejar sin cobertura a sectores importantes de la población. Finalmente, es el movimiento sindical, utilizando su estructura, el que se ha encargado de recolectar firmas para evitar las privatizaciones de las empresas públicas, temática muy sentida por la población en general.

Todos estos nuevos campos de intervención sindical, que aisladamente no tienen un significado, van, sin embargo, modificando poco a poco la función del sindicalismo en la sociedad uruguaya y, poco a poco, se está reconociendo esta transformación. Con ella va cambiando la imagen de la actividad sindical que renueva su fuente de institucionalidad tanto con sus afiliados y con sus partners sociales, las empresas y el Estado, como con la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

BARBAGELATA, H. H. (1995), *Derecho del Trabajo. Evolución del Derecho Laboral en el Uruguay. Conceptos fundamentales*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, segunda edición.

BOADO, M., G. PRAT, V. FILARDO, (1997), *Circulación de la mano de obra e identificación de grupos de riesgo en el mercado de trabajo urbano*, Departamento de Sociología, Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales, mimeo.

ERRANDONEA, A. Y D. CONSTÁBILE, (1968), *Sindicato y Sociedad en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

LASH, S. y J. URRY, (1998), *Economías de signo y espacio obre el capitalismo de la posorganización*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.

SUPERVIELLE, M. Y M., QUIÑONES, (2000), "La Instalación de la Flexibilidad en el Uruguay", arbitrado y aceptado por la *Revista Estudios Sociológicos* del Colegio de México, a publicarse en el vol. XVIII, N° 54, septiembre-diciembre de 2000.

SUPERVIELLE, M. (1998), "Prospectiva Laboral para 1999 en Uruguay". Informe de Investigación para la publicación *Panorama Laboral 1999*, N° 5, Organización Internacional del Trabajo, realizado en octubre de 1998.

SUPERVIELLE, M. Y G. GARI (1995), *El Sindicalismo uruguayo, estructura y acción*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.

SUPERVIELLE, M. Y P. GUERRA (1995), *De la producción en masa a la producción flexible*, Montevideo, CEALS-Facultad de Ciencias Sociales.

Resumen

El proceso de globalización y la regionalización generan transformaciones endógenas y exógenas en el sistema de trabajo. Esto se traduce en transformaciones en las instituciones vinculadas a este sistema, concretamente, el sindicalismo ha debido incorporar nuevas funciones, intervenir en nuevos ámbitos de negociación y, simultáneamente, retroceder en la representación de los trabajadores en sentido amplio. Esta ponencia intenta presentar un esquema general de las transformaciones del sindicalismo uruguayo con especial hincapié en la construcción de su papel social en la sociedad uruguaya.

Abstract

The globalization and regionalization process of the uruguayan economic produced endogen and exogen transformations in the work system. This fact produces transformations in the institutions linked to this system. Concretely, the trade unionism has been obliged to absorb new functions, participate in new spaces of negotiation and, simultaneously represent less the workers in a general way. This paper pretends to present a general scheme of these transformations in the urugayan tradunionism with a special emphasis in the construction of his social rol in the uruguayan society.

Pedro Galin y Laura Pautassi

Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina

Presentación

Las políticas económicas *instauradas por las dictaduras en los años setenta* y los consiguientes procesos de ajuste y reformas estructurales que se vienen profundizando en la mayoría de los países de América Latina desde fines de la década del ochenta configuraron escenarios diferentes de desenvolvimiento de las relaciones sociales.

Desde entonces, la conjugación de profundas transformaciones económicas, reducción de la inflación, tasas de crecimiento más altas y el proceso de privatizaciones y apertura más acelerado que se conozca, junto con reformas tributarias, flexibilización laboral, acompañadas por severas restricciones a la red de seguridad en el trabajo y de las instituciones sociales, vaticinaban un mejoramiento en los indicadores laborales, al tiempo que prometían reducir los niveles de pobreza. De allí que en América Latina se comenzaron a implementar medidas de ajuste estructural, propuestas principalmente por los organismos internacionales de asistencia crediticia, que fueron presentadas como una alternativa eficaz para solucionar los problemas de larga data de la región.

Contrariando diagnósticos y vaticinios, la moderada recuperación económica regional no produjo la esperada generación del empleo

Pedro Galin (NOGAL) Laura Pautassi (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas-CIEPP). Una versión preliminar de este trabajo fue presentado en el V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET). Buenos Aires, 1-3 de agosto de 2001.