

# Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Uruguay

Jürgen Weller  
Compilador



Este documento se elaboró en el marco del programa de cooperación CEPAL/AECID “Políticas e instrumentos para la promoción del crecimiento de América Latina y el Caribe”.  
Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Uruguay: Una breve revisión de la evolución reciente del mercado de trabajo y las características de los nuevos puestos de trabajo</b>	
<i>Jürgen Weller</i> .....	7
Bibliografía .....	20
<b>Elementos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral de Uruguay:</b>	
<b>El contexto regional</b>	
<i>Jürgen Weller</i> .....	21
Introducción.....	22
La Institucionalidad laboral y las nuevas demandas.....	22
Avances y retos de la institucionalidad laboral.....	24
Conclusiones.....	31
Bibliografía .....	33
<b>Regulación del mercado de trabajo en Uruguay. Cambios recientes, la visión de los actores y la polémica sobre el sistema de relaciones laborales</b>	
<i>Juan Manuel Rodríguez</i> .....	35
Contenido del Informe .....	36
Capítulo 1. Debates sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, propuestas de flexibilidad y las posiciones de los actores sociales.....	37
Capítulo 2. Los contratos de trabajo.....	40
Capítulo 3. Fijación de salarios .....	61
Capítulo 4. El tiempo de trabajo .....	70
Capítulo 5. La organización del trabajo .....	86
Capítulo 6. La polémica sobre el sistema de relaciones laborales.....	97
Bibliografía .....	117
<b>Comentarios</b>	
<i>Milton Castellano</i> .....	119
<b>Comentarios</b>	
<i>Miguel Oliveros</i> .....	123

**Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores  
y desempleados en Uruguay**

<i>Marisa Bucheli y Florencia Amábile</i> .....	129
1. Introducción .....	130
2. La seguridad social.....	131
3. Prestaciones de salud .....	141
4. Políticas activas de mercado de trabajo.....	145
5. Reflexiones finales .....	163
Bibliografía .....	165
Lista de abreviaciones.....	167
<b>Comentarios</b>	
<i>Juan Mailhos</i> .....	177
<b>Comentarios</b>	
<i>Héctor Masseilot</i> .....	181

## Presentación

Las políticas laborales y del mercado de trabajo se encuentran bajo fuerte presión, por razones económicas, políticas y sociales, pero en los países latinoamericanos existen grandes discrepancias sobre la manera en que estas políticas deberían reaccionar a los cambios en el funcionamiento de los mercados, en las pautas tecnológicas y en las tendencias demográficas.

Para fomentar el debate sobre estos aspectos, en el marco del programa de cooperación “Políticas e Instrumentos para la Promoción del Crecimiento en América Latina y el Caribe” que se desarrolla conjuntamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha encargado varios estudios en Costa Rica, Panamá y Uruguay. Con el presente documento se pretende hacer accesible a todos los interesados los avances correspondientes al caso de Panamá. En este documento se publican, sobre todo, los trabajos de consultoría que se prepararon en el marco del programa. Una versión preliminar de estos trabajos ha sido presentada y discutida en un seminario que se realizó el día 24 de marzo de 2009 en Montevideo.

El primer capítulo, a cargo de Jürgen Weller, CEPAL, presenta una breve revisión de la evolución reciente del mercado laboral uruguayo. En el segundo capítulo, el mismo autor introduce al debate sobre los retos y propuestas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, con un resumen de los resultados de una investigación de la CEPAL sobre países seleccionados de América Latina. A continuación se dan a conocer los trabajos de consultoría encargados por la CEPAL, el documento “Regulación del mercado de trabajo en Uruguay. Cambios recientes, la visión de los actores y la polémica sobre el sistema de relaciones laborales” de Juan Manuel Rodríguez y “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Uruguay”, de Marisa Bucheli y Florencia Amábile<sup>1</sup>. También se incluyen los comentarios presentados en el seminario por Milton Castellano (PIT-CNT) y Miguel Oliveros (Cámara Metalúrgica) sobre el primer documento y por Juan Mailhos (Cámara de Comercio) y Héctor Masseilot (PIT-CNT) sobre el segundo, para reflejar el controvertido, pero productivo debate que tuvo lugar en esa oportunidad.

---

<sup>1</sup> Cabe señalar que todos los autores y comentaristas presentan sus opiniones personales y no representan las posiciones de la CEPAL o de alguna otra institución con la cual pueden estar relacionados.

Se agradece a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, sin cuyos aportes las actividades del programa, incluyendo esta publicación, no habrían sido posibles. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no solamente auspició el mencionado seminario, sino mostró un interés activo a lo largo del programa, contribuyendo con valiosa información y con importantes aportes al debate. También se agradece el excelente trabajo de los consultores Marisa Bucheli, Florencia Amábile y Juan Manuel Rodríguez, así como a los comentaristas, panelistas y participantes del seminario. Esperamos que la publicación de estos trabajos sea un aporte a un debate informado y orientado al perfeccionamiento de la institucionalidad laboral del país, para que esta institucionalidad funcione cada vez más bajo los criterios de eficiencia y equidad y, de esta manera, contribuya a la generación de empleo de calidad.

Jürgen Weller

Coordinar de la componente laboral

Programa de cooperación CEPAL/AECID  
“Políticas e Instrumentos para la Promoción del  
Crecimiento en América Latina y el Caribe”

CEPAL

**Uruguay: Una breve revisión de la  
evolución reciente del mercado de trabajo  
y las características de los nuevos  
puestos de trabajo**

*Jürgen Weller*

A partir de fines de 2003, América Latina y el Caribe experimentó un período de crecimiento económico con tasas y una duración no vistas durante los últimos 30 años. Este dinamismo tuvo un marcado impacto en los mercados de trabajo de la región. Específicamente<sup>1</sup>:

- la tasa de ocupación creció de 52,1% en 2002 a 54,7% en 2007, y en ese año superó su promedio de los años noventa por 1,5 puntos porcentuales;
- la tasa de desempleo bajó tres puntos porcentuales entre 2003 y 2007 y con un 8,0% alcanzó los niveles de comienzos de la década de 1990;
- la generación de empleo se concentró en el empleo asalariado, lo que refleja una demanda laboral dinámica y una elasticidad crecimiento-empleo asalariado de alrededor de 0,7 entre 2004 y 2007;
- el empleo formal se expandió y esta expansión se midió tanto sobre la base de la estructura del mercado de trabajo como sobre la base de las afiliaciones a los sistemas de seguridad social y las cotizaciones en dichos sistemas;
- la productividad laboral mejoró tras un período de estancamiento de aproximadamente 10 años desde mediados de los años noventa;

En este contexto, los niveles de pobreza bajaron gracias a renovadas políticas sociales, un aumento de los niveles de empleo, los cambios demográficos que generan tasas de dependencia más bajas y, en menor grado, al incremento de los salarios.

Sin embargo, también se registraron signos de precarización, como se reflejaron en las relaciones contractuales más inestables. El efecto del repunte de la demanda laboral se centró en la generación de empleo, mientras que los salarios del sector formal solo registraron un leve incremento en la mayoría de los países; la inflación creciente, nutrida por el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles a nivel mundial, amenaza adicionalmente al poder de compra, sobre todo de los hogares de menores ingresos. Finalmente, muchas economías continúan mostrando un comportamiento volátil, y la crisis económica mundial, que se originó en la crisis financiera de los Estados Unidos, ya tiene un impacto en el crecimiento económico y las condiciones laborales de la región cuya profundidad y alcance todavía están desconocidos.

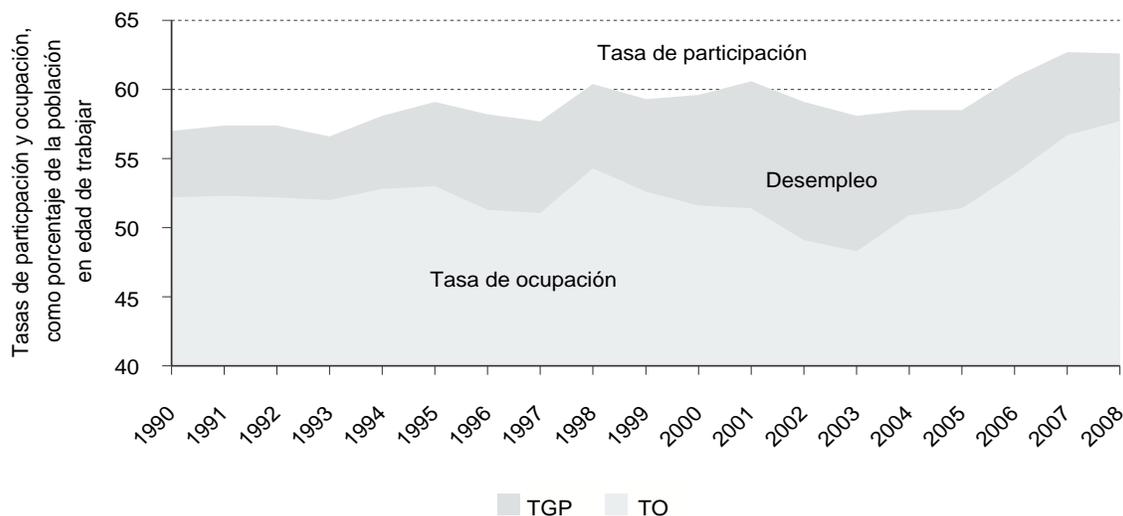
Después de la profunda crisis económica 1999-2002, y similar que la región en su conjunto, Uruguay experimentó un crecimiento económico elevado a partir de 2004 (8,3% p.a. en el quinquenio 2004-2008), lo que se ha reflejado en un importante aumento de la tasa de ocupación, con lo cual la tasa de desempleo cayó (en 2008) por debajo de los niveles de inicios de los años noventa (gráfico 1). En el gráfico 1 se destacan dos tendencias adicionales:

1. El aumento —si bien con altibajos— de la tasa de participación, causada por la inserción creciente de las mujeres al mercado de trabajo.
2. La elevada correlación entre las tasas de participación y ocupación —con la excepción de algunos años, como 2000 y 2001 y, en menor grado, 2008—, la cual indica que en un contexto de menores niveles de empleo, un importante contingente de personas se retira del mercado de trabajo. Esto subraya la importancia de adoptar la medición del desempleo oculto<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Véanse al respecto CPAL (2007a, 2007b y 2007c) y Machinea, Kacef y Weller (2007).

<sup>2</sup> El desempleo oculto corresponde a las personas que, sin buscar empleo activamente durante el período de referencia y, por lo tanto, no califican como “desempleados abiertos”, están disponibles y dispuestos a trabajar y lo han demostrado con actividades de búsqueda previas.

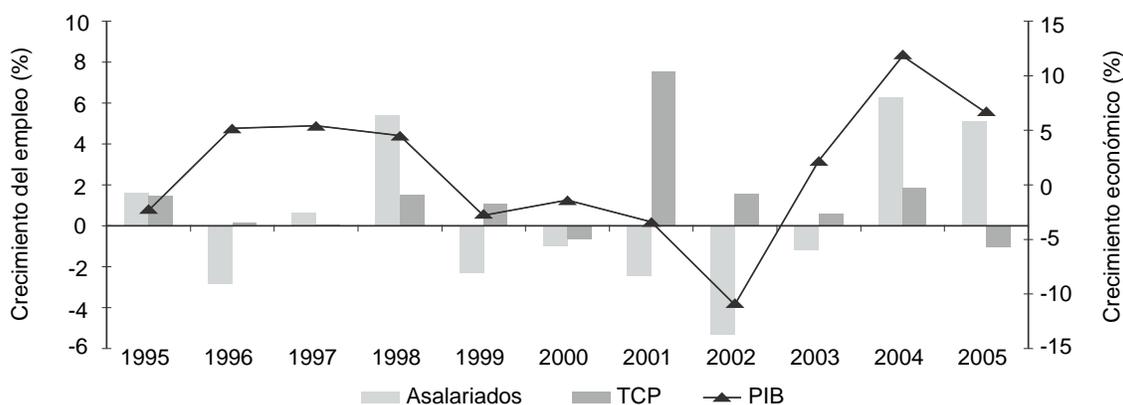
**GRÁFICO 1**  
**URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN LABORAL,**  
**LA OCUPACIÓN Y EL DESEMPLEO, 1990-2008**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Si observamos la expansión de las dos principales categorías de ocupación (empleo asalariado, trabajo por cuenta propia) a lo largo de los últimos años, en comparación con la evolución del crecimiento económico, podemos constatar que el empleo asalariado generalmente, aunque con excepciones, se comportó de manera procíclica, o sea creció con tasas elevadas en años de mayor crecimiento de la actividad económica y creció poco o incluso cayó cuando la economía uruguaya estuvo en una fase poco dinámica (gráfico 2)<sup>3</sup>.

**GRÁFICO 2**  
**URUGUAY: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO**  
**POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 1995-2005**



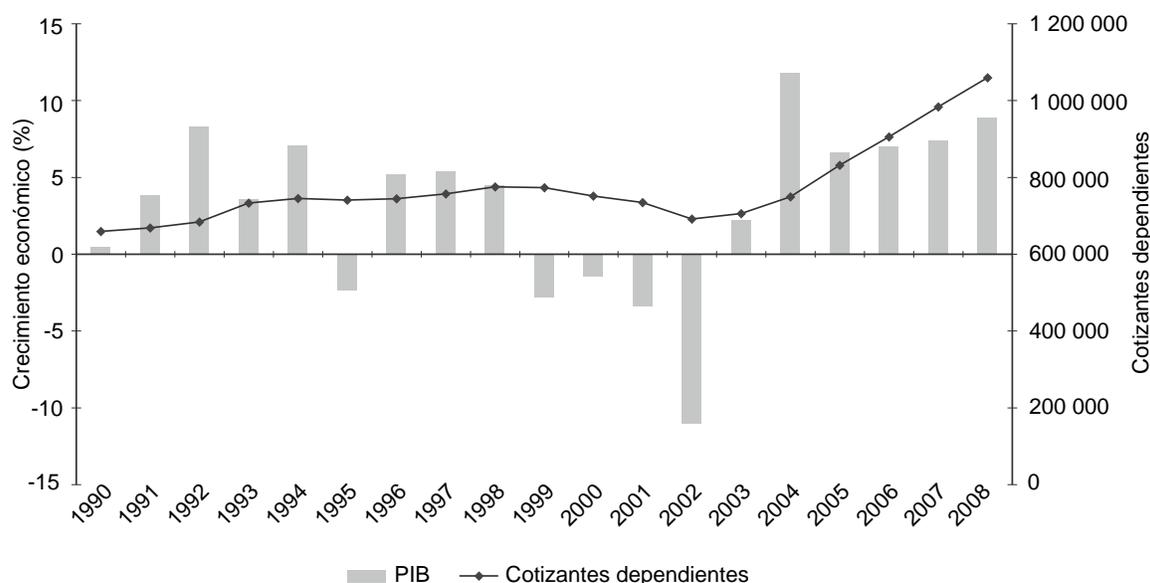
Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

<sup>3</sup> La información para este capítulo proviene, en parte, directamente de las publicaciones del Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)) y del Banco de Previsión Social ([www.bps.gub.uy](http://www.bps.gub.uy)) y, en otra parte, de un procesamiento especial de la Encuesta Continua de Hogares del INE, en cuyo caso sólo se ha podido contar con datos hasta 2005.

Por otra parte, respecto al trabajo por cuenta propia se registran tanto años con un comportamiento procíclico (p.ej., 2000 y 2004), como años en que este tipo de empleo se comporta de manera opuesta al crecimiento económico (p.ej., 2001/2002 y 2005). Aparentemente, este segundo comportamiento es preponderante, pues la correlación entre generación de empleo por cuenta propia y el PIB, entre 1995 y 2005 ha sido -0,30, lo que indicaría que la mayor parte del trabajo por cuenta propia representa un empleo de supervivencia que se genera por falta de alternativas de mayor productividad e ingresos. El empleo asalariado, por otra parte, registra una correlación de +0,77 respecto al crecimiento económico, lo que refleja la importancia del crecimiento económico para la demanda laboral.

Un bajo crecimiento económico y el freno correspondiente para la demanda laboral tienen un impacto directo en la protección de los trabajadores. En efecto, entre 1998 y 2002, años con una contracción del producto de 4,8% p.a., el número de trabajadores asalariados privados contribuyentes a la seguridad social cayó en un 10,7% (gráfico 3). En contraste, entre 2003 y 2008, este número creció un 50,1% (8,5% p.a.).

**GRÁFICO 3**  
**URUGUAY: EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COTIZANTES DEPENDIENTES A LA SEGURIDAD SOCIAL, 1990-2008**

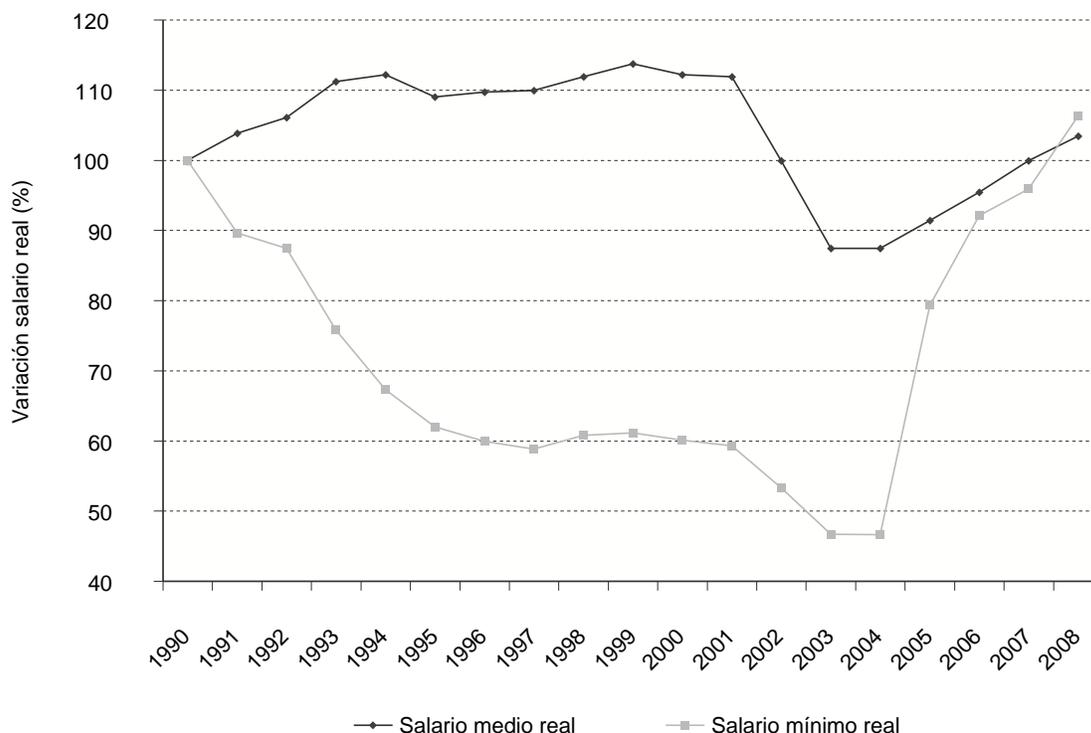


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y del Banco de Previsión Social.

Mientras el dinámico aumento de empleos asalariados con seguridad social indicaría una mejoría de la calidad de empleo, otros indicadores son menos contundentes al respecto.

De manera similar que la región latinoamericana en su conjunto, mientras la generación de empleo fue dinámica sobre todo a partir de 2004, los salarios reales se beneficiaron en menor grado del repunte económico de estos años (gráfico 4). En efecto, después de una caída muy marcada durante los años de crisis, a partir de 2004 los salarios reales medios crecieron continuamente, pero quedándose todavía por debajo del promedio de los años noventa. Los salarios mínimos, por otra parte, sufrieron una continua caída en términos reales, y recién en los últimos años se los han retomado como instrumento de la política de ingresos, superando en 2008 el nivel de 1990.

**GRÁFICO 4**  
**URUGUAY: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES, 1990-2007**  
 (Índice 1990=100)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Por otra parte, la tasa de subempleo bajó entre 2004 y 2007 subió de 16,0% a 12,8%, pero registró en 2008 un llamativo aumento a 17,2%, lo que es poco usual en el contexto de una marcada caída de la tasa de desempleo e indicaría que un importante segmento de los nuevos puestos de trabajo es a tiempo parcial, mientras las personas quienes se desempeñan en estos puestos quisieran trabajar más horas.

Quiénes son los nuevos entrantes al mercado de trabajo? A este respecto cabe destacar lo siguiente:

- En el período entre 1995 y 2000, los datos del INE indican una caída tanto de la población económicamente activa como de la inactiva; el trasfondo de ello sería la cuantiosa emigración que conllevó una caída absoluta de la población en edad de trabajar.
- Entre 2000 y 2005 se observa una recuperación parcial de los niveles de todas estas categorías.

Respecto a la composición de la fuerza laboral destacan tres tendencias (gráfico 5):

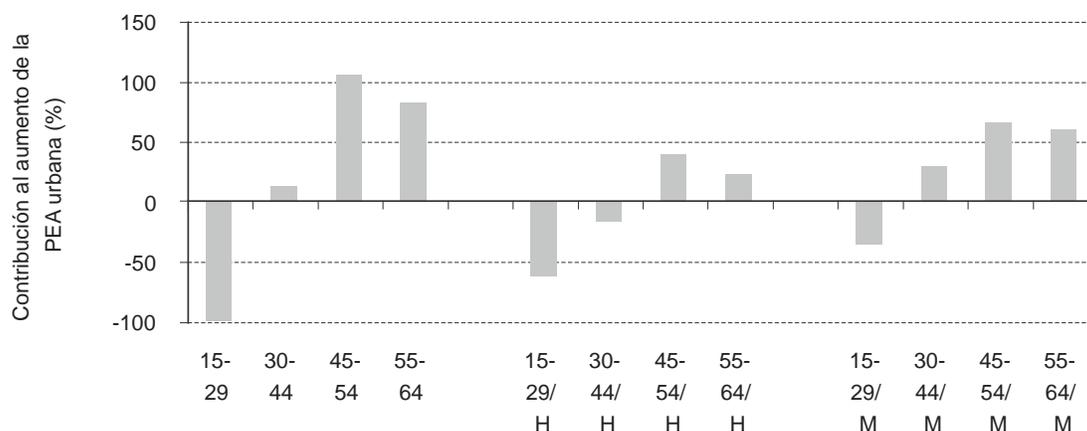
1. La creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo ha llevado a que en 2005 contribuya un 46% de la fuerza laboral urbana, siendo responsable del total del aumento de la fuerza laboral entre 2000 y 2005.
2. La expansión del sistema educativo y la mayor permanencia de los jóvenes en él implica un importante aumento del nivel educativo de los nuevos entrantes. En efecto, entre 2000 y 2005, la proporción de la fuerza laboral urbana con un mínimo de 13 años

de estudio subió de 16,0% a 23,5%, mientras que la proporción de los activos con hasta 6 años de estudio bajó de 29,5% a 24,3%.

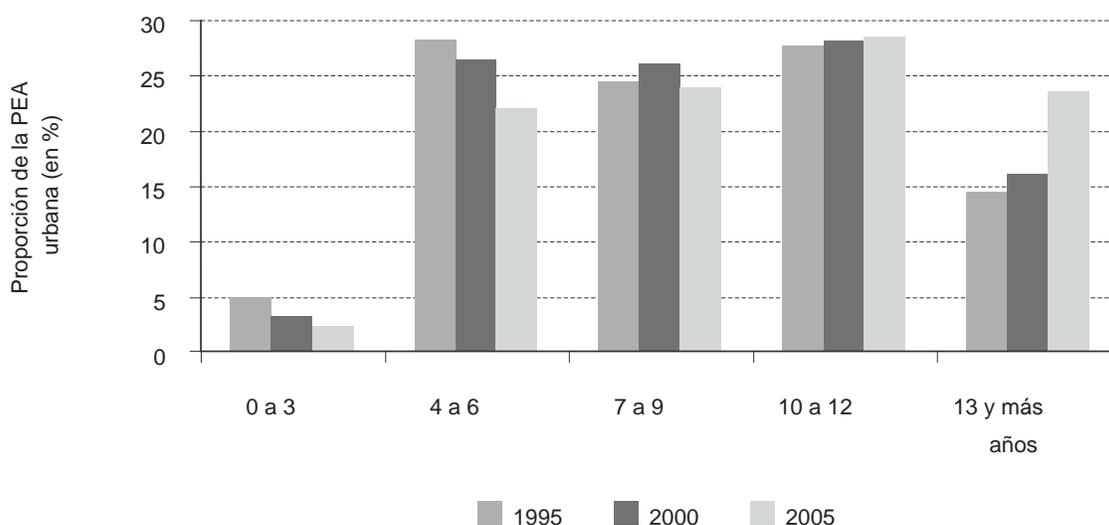
- Se observa un gradual envejecimiento de la fuerza de trabajo, y la proporción de las personas con más de 44 años subió de 31,2% a 35,0%.

### GRÁFICO 5 URUGUAY: CAMBIOS RECIENTES EN LA FUERZA LABORAL URBANA

a) Contribución al aumento de la PEA, 2000-2005



b) Composición de la PEA, según nivel educativo, 1995, 2000 y 2005



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

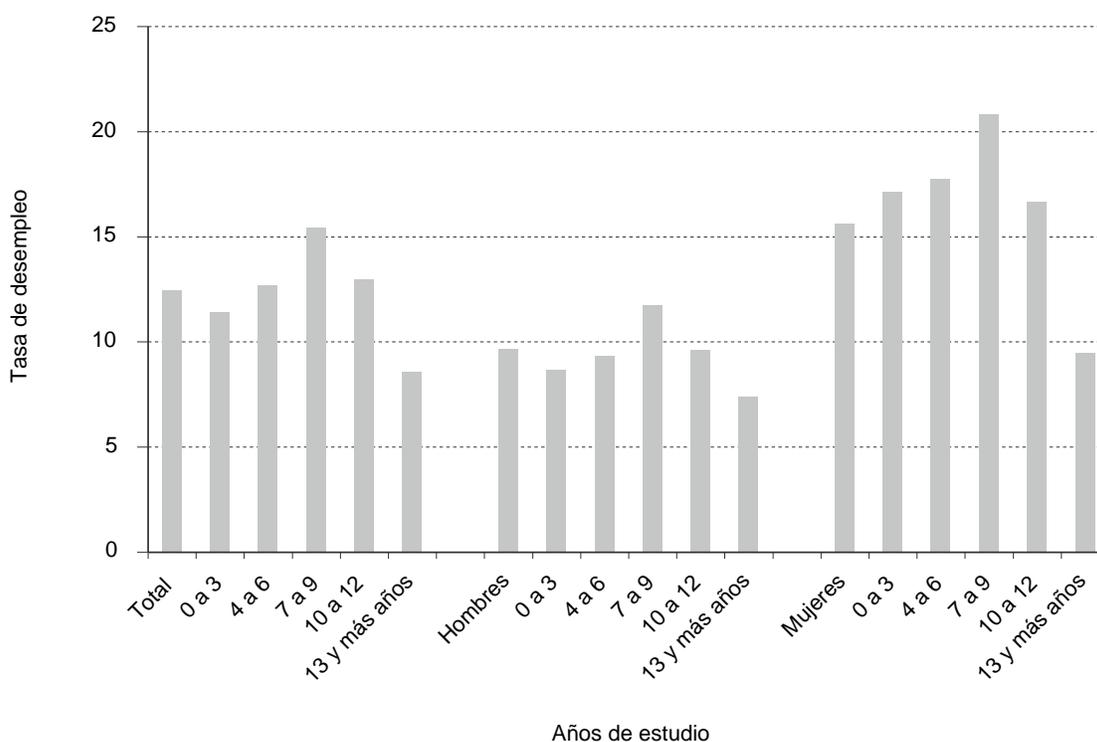
Nota: H: Hombres.

M: Mujeres.

Para analizar quiénes son los entrantes con mayores problemas de inserción laboral, observamos las tasas de desempleo para 2005 (gráfico 6). Cabe señalar que entre 1995 y 2000 el número de desempleados urbanos creció de 134.000 a 164.000, para caer hasta 2005 a 152.000. Observamos en el gráfico 6 que ciertos grupos continúan con dificultades de inserción laboral

que exceden ampliamente al promedio. Destaca la tasa de desempleo de las mujeres supera a la de los hombres en aproximadamente dos tercios, lo que indica que una parte significativa de las mujeres que se incorporaron de manera importante al mercado de trabajo no consiguieron empleo. El análisis por niveles educativos muestra para este período la típica “U invertida”, en que los mayores problemas de inserción se centran en los grupos educativos medios. Sin embargo, cabe señalar que para la tasa de desempleo de los más educados, relativa a la tasa general, empeoró, lo que indica que tienen problemas importantes de conseguir empleo —por lo menos no un empleo con las características correspondiente a su nivel educativo<sup>4</sup>. Además, en el caso de las mujeres la “U invertida” es menos marcada, lo que refleja los graves problemas de inserción laboral de las mujeres de niveles educativos más bajos. En resumen, los dos grupos para los cuales identificamos un fuerte aumento de la oferta laboral, las mujeres y los altamente calificados, enfrentan importantes problemas para su inserción laboral productiva.

**GRÁFICO 6**  
**URUGUAY: TASAS DE DESEMPLEO, POR SEXO Y NIVEL DE EDUCACIÓN 2005**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

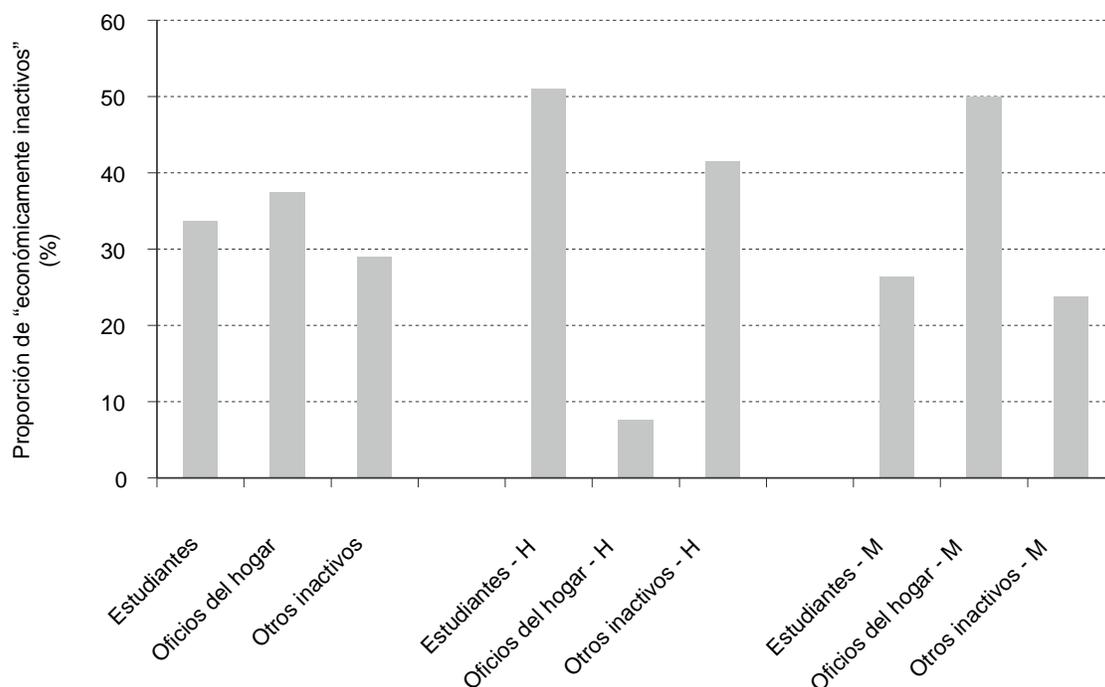
Por otra parte, destaca la elevada tasa de desempleo (todavía 23,5% en 2005) de los jóvenes de entre 15 y 29 años. Esto refleja, entre otros, el típico problema de los jóvenes que buscan trabajo por primera vez (Weller, 2003).

El análisis de las características de los nuevos entrantes al mercado de trabajo requiere complementarse con una mirada a las personas que **no** entran a este mercado, los llamados económicamente inactivos. Como lo indica el gráfico 7, en 2005 un 34% de este sector son estudiantes.

<sup>4</sup> La peor evolución de la tasa de desempleo se registra para el grupo menos calificado (con 0-3 años de educación); sin embargo, en el caso del Uruguay urbano, este grupo es muy pequeño, por lo que la representatividad estadística de los datos disponibles es limitada.

Los estudiantes son el grupo más importantes entre los **hombres** inactivos, pero aumentaron su peso también entre las mujeres. La proporción de las personas dedicadas a los oficios del hogar corresponde a 37%. Este es el grupo más importante entre las **mujeres** inactivas, entre las cuales la mitad se dedica a los oficios del hogar. Finalmente, los otros inactivos representan un 29%, con una importante presencia de jubilados.

**GRÁFICO 7**  
**URUGUAY: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE INACTIVA URBANA, POR SEXO, 2005**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

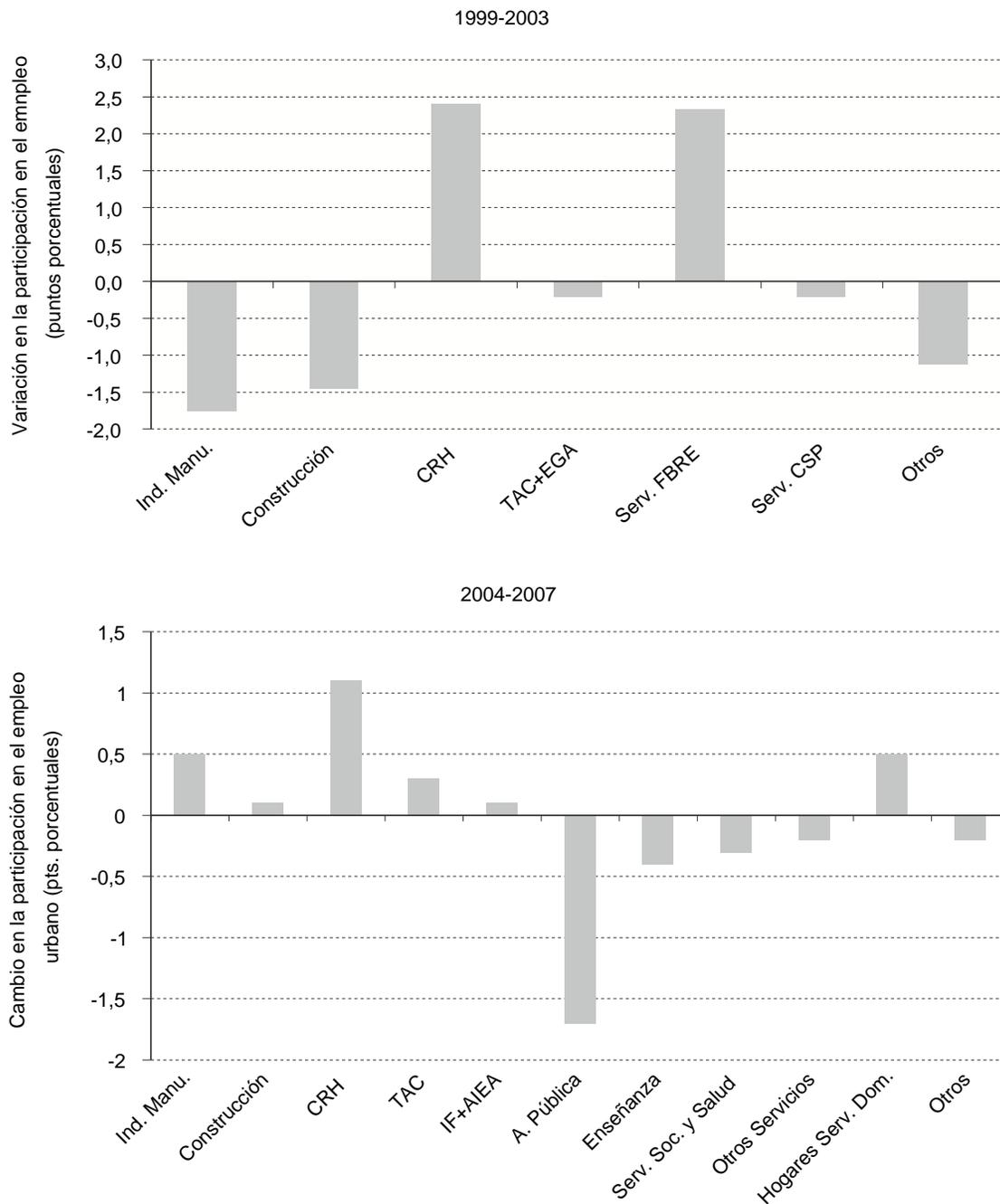
Nota: H: Hombres.

M: Mujeres.

La tendencia regional es que las ramas de actividad del sector terciario aportan la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo. En Uruguay, se observan cambios muy diferentes en la comparación del período 1999-2003 y de la fase de recuperación del crecimiento (2004-2007) (gráfico 8). Destacan en la primera fase, la contracción marcada del empleo en la construcción y la industria manufacturera, mientras el comercio, como sector con bajas barreras de entrada, registró una importante expansión<sup>5</sup>. En el segundo período la industria manufacturera recuperó en parte de su nivel previo. El comercio (incluyendo los restaurantes y hoteles) continuó creciendo, aunque en un contexto diferente, estimulado por una creciente demanda interna y una expansión del turismo. Los rubros dominados por el sector público perdieron participación, lo que refleja que el dinamismo en la generación de empleo se basó en el sector privado.

<sup>5</sup> También expandió la rama servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas, posiblemente como reflejo de estrategias empresariales en la crisis, de reducir costos por medio de la subcontratación de ciertas actividades.

**GRÁFICO 8**  
**URUGUAY: CAMBIOS EN LA COMPOSICIÓN DEL EMPLEO POR RAMA DE ACTIVIDAD,**  
**1999-2003 Y 2004-2007**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Nota: CRH: Comercio, restaurantes y hoteles.

TAC+EGA: Transporte, almacenamiento y comunicaciones + Suministro de electricidad, gas y agua.

Serv. FBRE: Servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas.

Serv. CSP: Servicios comunales, sociales y personales.

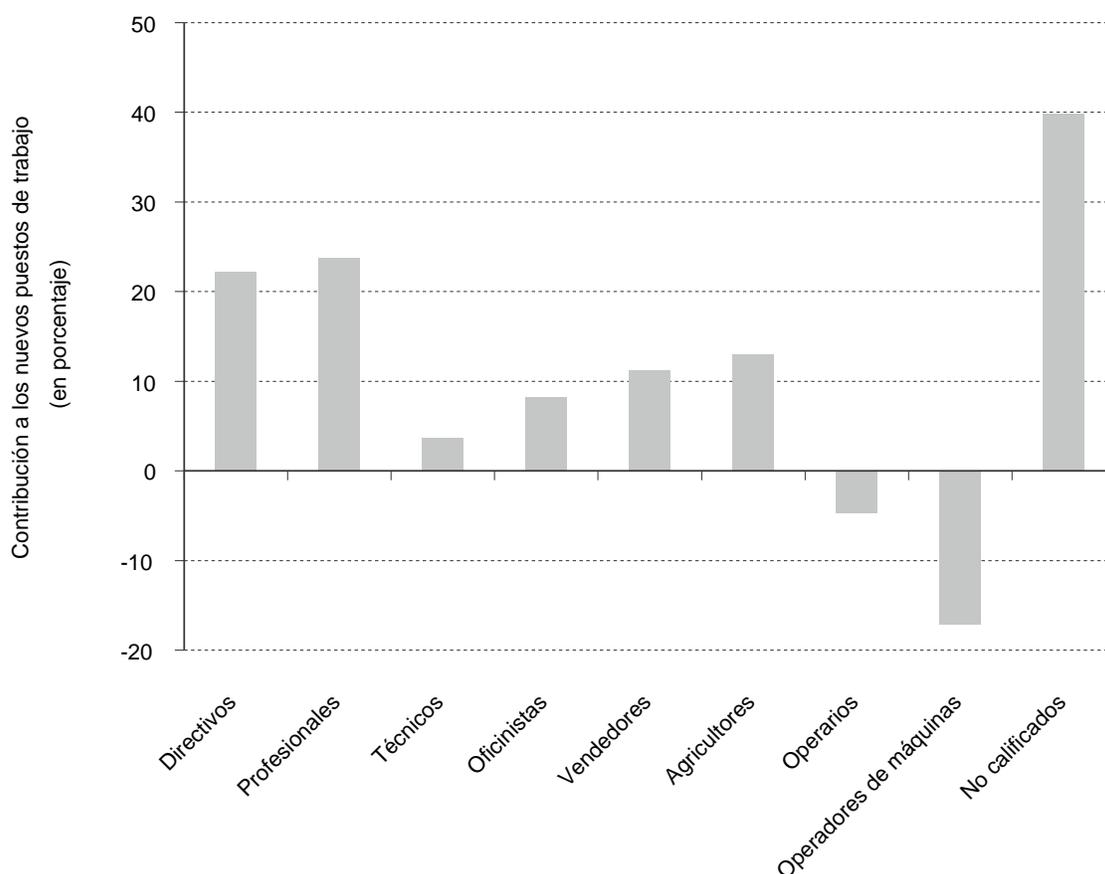
IF+AIEA: Intermediación financiera + Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler.

A. Pública: Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.

Otros Servicios: Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales.

Si observamos la generación por grupos de ocupación, registramos un comportamiento polarizado para el período 2000-2005. Por una parte, hubo aumentos bastante significativos entre los grupos más calificados (directivos, profesionales), pero por otra parte una importante contribución de alrededor de 40% de las ocupaciones no calificadas a los nuevos puestos de trabajo (gráfico 9).

**GRÁFICO 9**  
**URUGUAY: GENERACIÓN DE EMPLEO POR GRUPO DE OCUPACIÓN, 2000-2005**

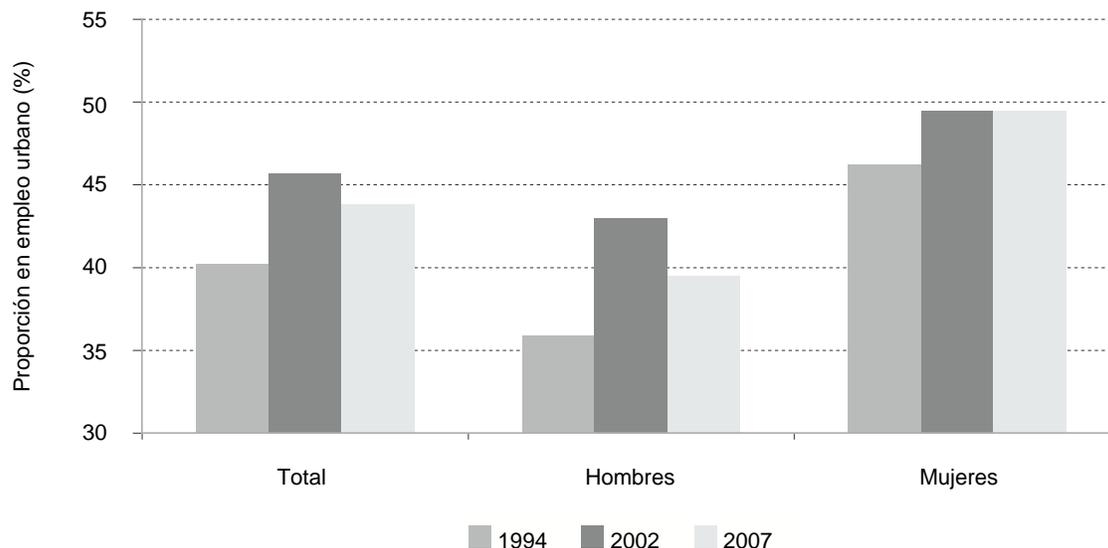


Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Para cerrar esta breve revisión de las tendencias laborales recientes de Uruguay, destacaremos algunos problemas específicos de calidad de empleo, que completarían los aspectos mencionados previamente.

Primero, entre 1994 y 2002 se registra un marcado aumento de la proporción de los ocupados urbanos insertos en sectores de baja productividad, mientras que entre 2002 y 2007 este porcentaje volvió a bajar moderadamente (gráfico 10). Cabe señalar, que el aumento entre 1994 y 2002 fue más marcado para los hombres, si bien la proporción de los ocupados insertos en estos sectores es mucho más alta para las mujeres. Como ya se observó para el desempleo abierto, esto indica nuevamente la dificultad de muchas mujeres que se incorporan masivamente al mercado de trabajo, de encontrar un trabajo productivo.

**GRÁFICO 10**  
**URUGUAY: PROPORCIÓN DE LOS OCUPADOS EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD, POR SEXO, 1994, 2002 Y 2007**

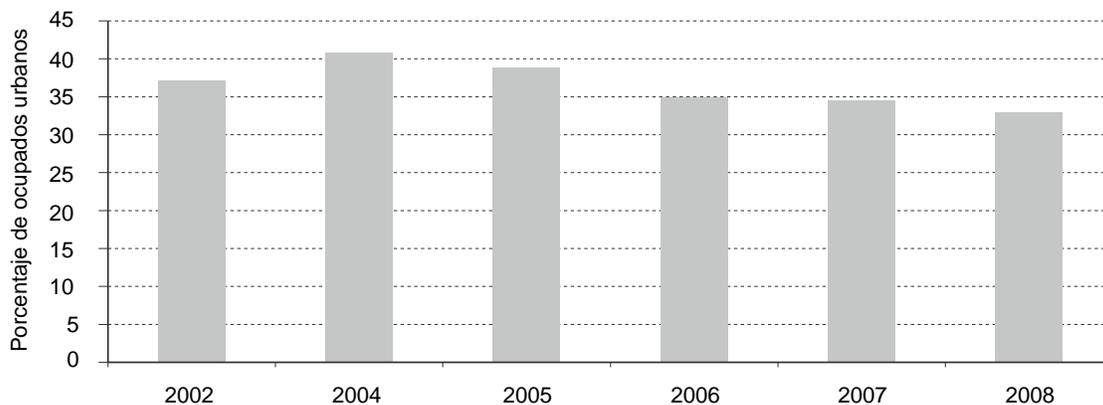


Fuente: CEPAL, Panorama Social 2008.

Como se sabe, personas de bajo nivel de educación típicamente tienen pocas posibilidades de insertarse a actividades de productividad media y alta, y en 2005 un 54,4% de los ocupados urbanos (sin empresarios) con hasta 6 años de educación, se desempeñaron como asalariados en microempresas de hasta 4 personas, como trabajador por cuenta propia no profesional o como trabajador familiar no remunerado. Este porcentaje subió mucho entre 1995 y 2000 (de 39,1% a 50,6%), y continuó aumentando posteriormente, aunque a un ritmo más pausado.

Por otra parte, y a pesar del fuerte aumento del empleo asalariado con seguridad social durante los últimos años, la falta de seguridad social sigue un grave problema, y en 2007, todavía un 34,5% de los ocupados urbanos no tienen derecho a una jubilación (gráfico 11).

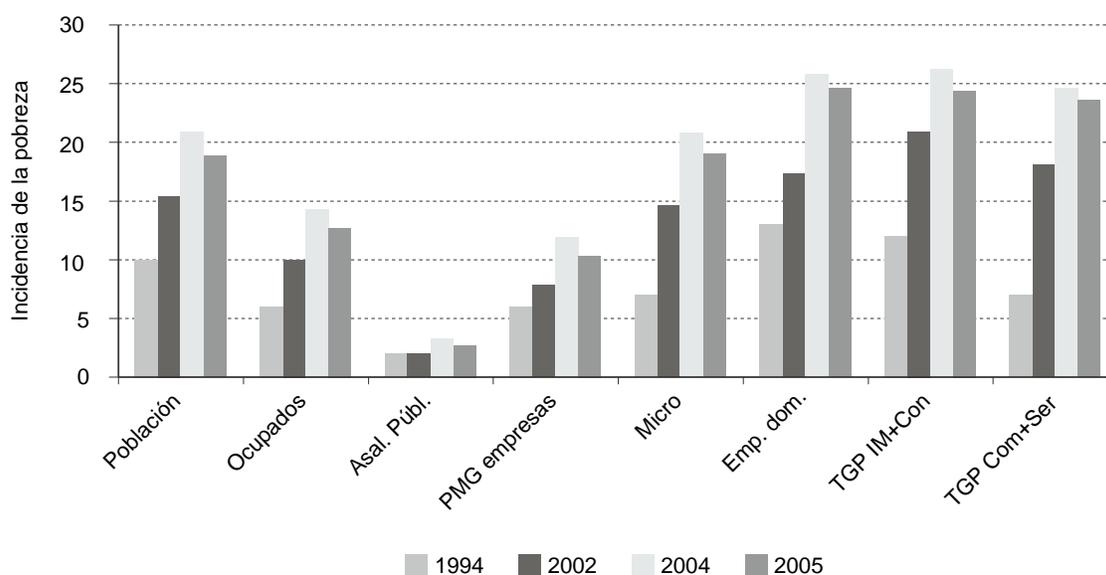
**GRÁFICO 11**  
**URUGUAY: OCUPADOS URBANOS SIN DERECHO A JUBILACIÓN, 2002-2008, COMO PORCENTAJE DE LOS OCUPADOS URBANOS**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

Finalmente, entre 1994 y 2004 la pobreza urbana aumentó marcadamente y empezó a bajar recién a partir de ese año, probablemente tanto relacionado con el aumento del nivel de empleo que implica un mayor número de perceptores de ingresos por hogar, como por la recuperación parcial de los ingresos reales. En consecuencia, la pobreza entre los ocupados urbanos tuvo un comportamiento similar, y lo tuvo también para las diferentes categorías de ocupación (gráfico 12). Sin embargo, en 2005 la pobreza todavía estaba elevada entre los asalariados de microempresas y, más aún entre las empleadas domésticas y los trabajadores por cuenta propias no profesionales ni técnicos. De todas maneras, hasta 2007 tanto la pobreza urbana total (a 13%) como la pobreza entre los ocupados urbanos (7%) descendieron más, alcanzando casi el nivel de 1994 (CEPAL, 2008).

**GRÁFICO 12**  
**URUGUAY: INCIDENCIA DE LA POBREZA EN ALGUNAS CATEGORÍAS OCUPACIONALES, ZONAS URBANAS, 1994, 2002, 2004 Y 2005**



Fuente: CEPAL, Panorama Social 2007.

Nota: PMG empresas: Pequeña, mediana y gran empresa.

Micro: Microempresa.

TGP IM+Con: Trabajadores por cuenta propia en la industria manufacturera y de la construcción.

TGP Com+Ser: Trabajadores por cuenta propia en el comercio y los servicios.

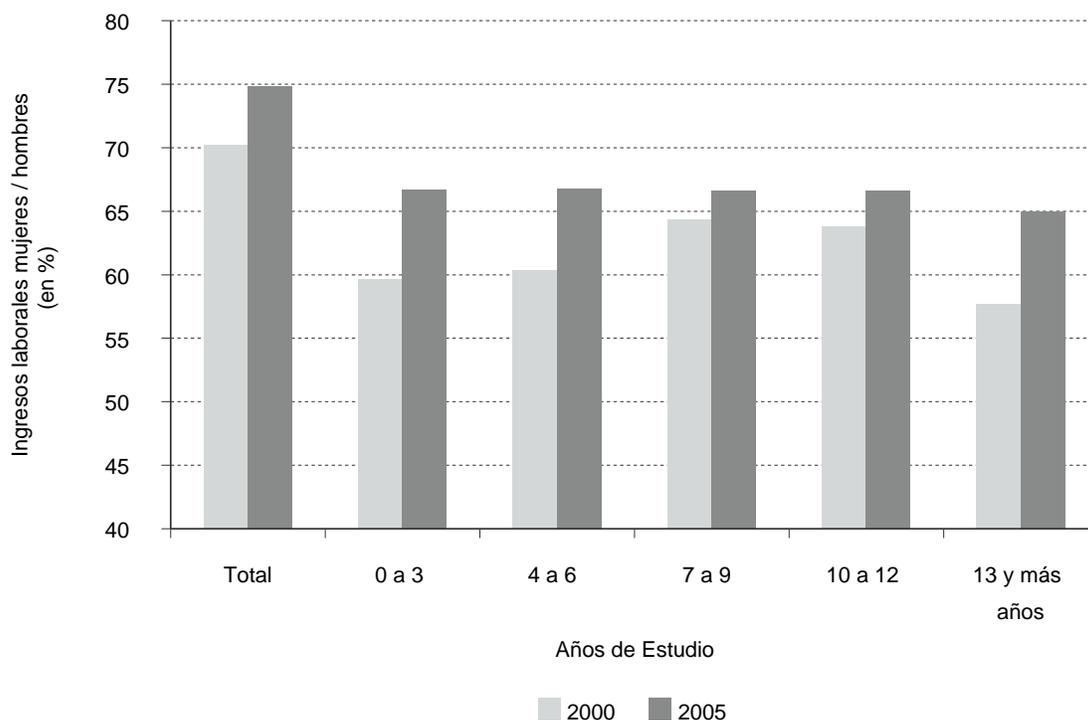
Cómo su pudo observar en el gráfico 4, entre 2001 y 2003 los salarios medios reales del sector formal cayeron marcadamente. Esta caída afectó también a otros trabajadores, y entre 2000 y 2005, en términos de la línea de pobreza uruguaya, los ingresos laborales medios bajaron de un 5,6 a un 4,1<sup>6</sup>. En términos relativos, se achicaron levemente las brechas de los trabajadores de niveles de calificación baja y mediana frente a los más calificados; por otra parte, la brecha entre los ingresos medios de los ocupados en los sectores de baja productividad respecto a los de los ocupados en sectores de productividad media y alta aumentó levemente (de 49,3% a 45,9%). Esta aparente contradicción indicaría que la mayor informalidad polarizó los ingresos dentro de los diferentes grupos educativos. Sobre todo los trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos) perdieron ingreso relativo. Respecto a los asalariados privados sus ingresos bajaron de 68,8% a 62,5%, y esto afectó sobre todo a los grupos educativos más bajos:

<sup>6</sup> Procesamiento especial de encuesta continua de hogares.

4 a 6 años, de 79,8% a 69,2%; 7 a 9 años, 90,0% a 76,4%, mientras entre los más educados la brecha redujo levemente.

Finalmente, la brecha de ingresos laborales entre mujeres y hombres se redujo levemente entre 2000 y 2005, de 70,2% a 74,8%, y esto ocurrió en todos los grupos educativos (gráfico 13). Cabe señalar que la brecha es mayor para las mujeres del nivel educativo más alto, lo que refleja, entre otros, los problemas de carrera profesional de estas mujeres.

**GRÁFICO 13**  
**INGRESOS LABORALES RELATIVOS DE LAS MUJERES, POR NIVEL EDUCATIVO**  
(En porcentaje del ingreso laboral de los hombres)



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística.

En conclusión, después de años de profunda crisis que impactaron fuertemente en el mercado laboral, durante los últimos años, en el marco de un crecimiento económico relativamente elevado, se ha registrado una evolución positiva de varios indicadores laborales claves. Sin embargo, persiste una serie de problemas, tanto respecto a la evolución del mercado laboral en su conjunto, como para grupo específicos. Entre los primeros podemos mencionar el desempleo todavía relativamente elevado y el rezago de los salarios reales. Entre los segundos cabe recalcar los problemas de inserción laboral de las mujeres y jóvenes, la elevada pobreza en que viven muchos ocupados informales, sobre todo trabajadores por cuenta propia, y el todavía elevado porcentaje de trabajadores sin provisión social. En este contexto surge la pregunta sobre el papel que la institucionalidad laboral puede jugar para mejorar ese desempeño, pregunta que se hace más pertinente en un momento en que las condiciones económicas global están empeorando marcadamente, y el repunte de inflación y la amenaza de un mercado enfriamiento de la economía global amenazan la evolución de la economía uruguaya, su desempeño laboral y el bienestar de su población.

## Bibliografía

- CEPAL. (2007a). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007*. (LC/G.2355-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.161.
- \_\_\_\_\_. (2007b). *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*. (LC/G.2338-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.2.
- \_\_\_\_\_. (2007c). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago de Chile.
- Machinea, José Luis, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller. (2007). “América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo”. Documento presentado al seminario Cohesión social y reformas en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- Weller, Jürgen. (2007). “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”. *Serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.171.
- \_\_\_\_\_. (2003). “La problemática inserción laboral de los y las jóvenes”. *Serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 28 (LC/L.2029-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.192.

# **Elementos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral de Uruguay: El contexto regional<sup>1</sup>**

*Jürgen Weller*

---

<sup>1</sup> Esta introducción se basa en gran parte en CEPAL (2008b); véase ese documento para mayores detalles.

## Introducción

Las transformaciones experimentadas por la economía global en los últimos años han generado nuevos retos para todas las sociedades y economías del mundo. El incremento del intercambio de bienes, servicios e información, los elevados flujos de capital y el carácter masivo de la migración internacional representan lo que se ha identificado como una segunda ola de globalización. Al tiempo que se benefician de los aspectos positivos de esta integración de mercados, las economías más abiertas enfrentan el costo que supone un ajuste continuo a un contexto económico volátil y difícil de predecir.

Mientras que para optimizar el aprovechamiento de los posibles beneficios, los países deben tratar de mejorar su competitividad sistémica, para limitar los costos de enfrentar un entorno volátil y distribuirlos lo más equitativamente posible deben establecer mecanismos eficientes de ajuste y sistemas de seguridad social que protejan a los afectados por estos ajustes.

En este contexto, las empresas reclaman flexibilidad en las regulaciones de los mercados para poder adaptarse rápidamente a los cambios de la demanda y una reducción de los costos de las transacciones económicas (World Bank, 2007). Sin embargo, para mantenerse competitivas a largo plazo, las empresas deben además diseñar estrategias destinadas a incrementar la productividad, para lo cual la innovación de procesos y productos y la calificación de la fuerza laboral son elementos clave.

Las transformaciones registradas han tenido una extraordinaria repercusión en los mercados de trabajo. Factores tales como el cambio tecnológico, que flexibiliza los procesos productivos, la creciente movilidad de capitales y tecnologías, y la adopción de estrategias empresariales en respuesta al cambio de contexto tienden a diversificar y polarizar las pautas ocupacionales. Además, la apertura de las economías asiáticas y de los países de la ex Unión Soviética ha incidido en la “gran duplicación” (Freeman, 2005a) de la fuerza laboral integrada al mercado mundial. La fuerza laboral de los países de América Latina y el Caribe, en particular, enfrenta tanto la competencia de la mano de obra calificada proveniente de los países altamente industrializados como la de los trabajadores de menor nivel educativo que compiten con bajos salarios. En este contexto, los trabajadores exigen mayores niveles de protección y más oportunidades que favorezcan trayectorias laborales ascendentes. Debido a que en América Latina y el Caribe una gran proporción de la fuerza de trabajo está excluida de la institucionalidad laboral, se plantea una demanda adicional: lograr que esta institucionalidad incluya cada vez más a este segmento de la población.

## La Institucionalidad laboral y las nuevas demandas

Las instituciones laborales son mecanismos con diferente grado de formalidad, que establecen reglas de comportamiento para los actores del mercado de trabajo. Son ejemplos de estas instituciones: la legislación sobre las relaciones laborales individuales y colectivas, las políticas activas del mercado de trabajo, los sistemas de protección contra el desempleo y también los comportamientos objeto de sanción informal. El fin último de la institucionalidad laboral es la generación de empleo de calidad. Adicionalmente, debe aportar al desarrollo socio-económico sostenible de largo plazo y estimular la inclusión creciente de los segmentos de la fuerza laboral no cubiertos por los mecanismos de protección. Para alcanzar estos fines, las instituciones deben cumplir un doble objetivo: asegurar un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, es decir, lograr una asignación óptima de los recursos, y garantizar la protección y el fortalecimiento de los más débiles en un mercado que presenta desigualdades estructurales entre los actores. De esta manera, una institucionalidad laboral

adecuadamente diseñada estimula el crecimiento económico, la competitividad, el empleo y la cohesión social.

Betcherman, Luinstra y Ogawa (2001) indican que hay tres tipos de mecanismos de regulación del mercado de trabajo, basados exclusivamente en el mercado, la regulación legal la negociación entre las partes, respectivamente<sup>2</sup>. El cuadro 1 muestra un resumen de los potenciales ventajas y riesgos de los tres mecanismos.

**CUADRO 1**  
**ALGUNAS VENTAJAS Y RIESGOS POTENCIALES DE LA REGULACIÓN**  
**BASADA EN MECANISMOS DE MERCADO, LEGALES Y NEGOCIADOS**

Tipo de regulación	Ventajas potenciales	Riesgos potenciales
Basada en Mercado	Flexibilidad Asignación eficiente Bajos costos de transacción	Fallas de mercado Cortoplacismo Discriminación
Regulación legal	Previsibilidad Puede tomar en cuenta temas de equidad Mecanismos de monitoreo	Rigidez Costos de monitoreo Riesgo moral
Basada en negociaciones	Favorece inversión de largo plazo Mecanismos de auto-monitoreo	Intensivo en tiempo Problemas de <i>insider-outsider</i>

Fuente: Betcherman, Luinstra y Ogawa, 2001, p. 9; traducción del autor.

Cuando los objetivos indicados entran en conflicto, la política laboral debe encontrar los equilibrios adecuados entre los mecanismos e instrumentos disponibles. Cabe señalar que el diseño de la institucionalidad laboral no es un juego de suma cero; existe más bien el reto de identificar opciones de potenciar el cumplimiento de varios objetivos al mismo tiempo. Un ejemplo al respecto son instrumentos para aumentar la productividad laboral, lo que mejora la competitividad económica y, al mismo tiempo, refuerza el potencial para mejorar las condiciones de trabajo. Para el logro de estos equilibrios no existe una solución óptima y la respuesta siempre depende del tiempo y del espacio. Por una parte, los cambios de las condiciones de otros mercados pueden provocar modificaciones de la institucionalidad laboral. Por otra parte, la institucionalidad laboral es el resultado de procesos históricos específicos de cada país; y mientras que determinado arreglo institucional puede tener amplia aceptación en un país a causa de procesos sociales históricos y contribuir al cumplimiento de los objetivos, en otra sociedad, ese mismo arreglo puede resultar controvertido y su puesta en práctica puede desestabilizar el funcionamiento de otras instituciones.

Como consecuencia de los mencionados cambios tecnológicos y económicos registrados a nivel mundial, regional y nacional en las últimas décadas, la estructura productiva y la demanda laboral se han vuelto más heterogéneas y requieren una mayor velocidad de ajuste. En lo que respecta a la oferta laboral, una fuerza de trabajo más heterogénea —con una creciente participación de las mujeres y preferencias específicas de los jóvenes respecto a las condiciones de trabajo— exige relaciones laborales diferentes de las predominantes en etapas previas, diseñadas sobre la base del hombre adulto como “trabajador típico” (Cortázar, 2004). Esta mayor heterogeneidad, tanto de la oferta como de la demanda, apunta a una menor intervención directa del Estado, que se limitaría a establecer “pisos” de derechos y mecanismos de protección para determinados grupos. En términos

<sup>2</sup> Se puede argumentar, que desde una perspectiva que ve este mercado como “institución social” el mercado laboral por definición nunca se dirige por mecanismos “neutros” de mercado, ya que siempre influyen relaciones de poder, aspectos éticos etc. (Standing, 1999). Sin embargo, la diferenciación es conceptualmente relevante.

generales, es necesario que las relaciones laborales se definan cada vez más en la negociación entre empresas y trabajadores y a diferentes niveles, por ejemplo a nivel de la rama de actividad y de la empresa en forma complementaria. En resumen, si bien no existe un esquema regulatorio único que cumpla con estos objetivos de manera óptima, los mercados de trabajo internos y externos con más elementos de adaptabilidad tendrían un papel importante en el fomento de la flexibilidad en el proceso productivo.

Por su parte, en este contexto de mercados más volátiles, los trabajadores suelen exigir más estabilidad y protección. La respuesta tradicional de la legislación laboral a esta demanda ha sido desincentivar el despido por medio de un sistema de indemnizaciones en caso de despido “sin justa causa”, con lo cual se trata de evitar una rotación elevada. En el contexto actual, en que la misma volatilidad económica tiende a reducir la estabilidad en el empleo, la orientación debería apuntar a otro tipo de estabilidad, especialmente en relación con los ingresos (ILO, 2004a). Además, no hay que olvidar que una elevada proporción de la fuerza de trabajo, cuya magnitud varía de un país a otro, no está cubierta por la institucionalidad laboral, lo que provoca un debilitamiento estructural de la cohesión social. En consecuencia, es necesario trabajar sobre dos instrumentos:

- sistemas de protección para desempleados y
- políticas activas del mercado de trabajo que faciliten la pronta reinserción laboral de los desempleados y mejoren la empleabilidad de los excluidos de la institucionalidad laboral.

Finalmente, la institucionalidad laboral debe analizarse en el contexto de una estrategia de desarrollo a largo plazo. La pregunta es: ¿en qué se basaría la competitividad sistémica de los países de la región? Si la opción es que el crecimiento y el desarrollo deben basarse cada vez más en la innovación y el conocimiento, la producción de bienes de mayor valor agregado y una productividad creciente (CEPAL, 2008a), resulta obvio que la institucionalidad laboral debe tener características que favorezcan la acumulación de capital humano y relaciones laborales y esquemas de organización empresarial que estimulen la cooperación, tanto a nivel de las empresas como a nivel de los distintos sectores y de la economía en su conjunto.

## **Avances y retos de la institucionalidad laboral**

Para hacer frente a sus propios retos en materia de ajuste de la institucionalidad laboral, que si bien son similares a los de América Latina, se presentan en un contexto socioeconómico muy diferente, algunos países europeos han elaborado una respuesta que consiste en combinar regulaciones laborales flexibles con sólidos mecanismos de protección al desempleado, tanto mediante subsidios financieros directos como mediante políticas activas del mercado de trabajo. Esta respuesta se resume bajo el concepto de flexiguridad.

Cabe señalar que según un estudio de la OIT (ILO, 2004b), en los países miembros de la OCED la percepción de la seguridad de empleo es más alta en aquellos países que combinan una alta protección para los desempleados y una elevada inversión en políticas activas del mercado de trabajo con leyes laborales poco protectoras para los puestos de trabajo. En estos casos se observa una alta rotación del empleo, pero las personas que pierden su puesto de trabajo reciben un fuerte apoyo de los sistemas de protección y las políticas, lo que para la gran mayoría facilita una pronta reinserción sin altas pérdidas de ingresos.

Por múltiples razones, las experiencias de otras latitudes no pueden servir de modelo para las transformaciones que se deberían aplicar en los países de la región que nos compete.

Sin embargo, algunas lecciones de estas experiencias pueden resultar útiles, como la necesidad de adaptar la institucionalidad laboral a un nuevo contexto económico y social, más dinámico y cambiante, el logro de una adaptación negociada para que la nueva institucionalidad sea sostenible en el tiempo, la importancia de una visión integrada que perciba los diferentes componentes de la institucionalidad como complementarios y la inserción de la institucionalidad laboral en una estrategia de desarrollo a largo plazo.

En América Latina, las **reformas laborales** de los años noventa hicieron énfasis en ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato “típico” de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consistió en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas la ampliación de la definición del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección al desempleo por medio de cuentas individuales. Según un estudio detallado de la OIT (Vega Ruiz, 2005), a partir de 1990 las reformas más profundas se dieron en Argentina y Perú<sup>3</sup>, y también Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá introdujeron reformas que afectaron instituciones centrales de la relación laboral, mientras en Chile, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela hubo reformas flexibilizadoras de menor alcance.

Cabe señalar que los cambios legales no significaron una flexibilización generalizada, ni a nivel regional, ni como modelo único dentro de los diferentes países. Por ejemplo, durante la primera mitad de los años noventa los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica mientras la debilitaron en Argentina y Perú. Específicamente en Chile se revirtieron algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta.

Durante el primer lustro de la presente década no hubo reformas flexibilizadoras profundas. En general, en esta fase el esfuerzo flexibilizador se centró en la pequeña y microempresa, mientras que otras reformas más recientes dieron más énfasis a la revisión de las relaciones laborales colectivas, frecuentemente para ajustarlas a la normativa de la OIT (Vega Ruiz, 2005). Además, en varios países hubo reformas con signo protector y en el debate internacional empezó a reinar una mayor cautela frente a propuestas de desregulación radical (Freeman, 2005b). Sin embargo, sobre todo en un contexto más allá del debate especializado, algunas instituciones multilaterales continúan promoviendo una reducción de los niveles de la regulación laboral como método de estimular el crecimiento económico, sugiriendo que el nivel más bajo de las regulaciones es el nivel óptimo<sup>4</sup>.

La regulación de las relaciones laborales individuales y colectivas es, sin duda, el aspecto más complejo del debate sobre el rediseño de la institucionalidad laboral. Muchas medidas se perciben como generadoras de beneficios y daños unilaterales para los diferentes agentes y parece más difícil formular soluciones favorables para todas las partes como es factible sin grandes problemas, por ejemplo, en las políticas activas del mercado de trabajo. Esta situación se expresa en una falta de consenso en muchas áreas. El disenso ya se observa en la etapa de diagnóstico, pues las partes no logran llegar a una interpretación común de la situación actual, lo cual serviría de punto de partida para el debate sobre las reformas pendientes. Esto incluye, entre otras cosas, los beneficios y costos de la integración a la economía global y las características de la regulación laboral y del funcionamiento del mercado de trabajo. Con frecuencia se confunde flexibilidad laboral con bajos costos laborales, o se la identifica con aspectos parciales (como la facilidad de contratación y despido), pero además de la flexibilidad de los costos laborales y de la flexibilidad numérica externa, también habría que considerar la flexibilidad numérica interna y la flexibilidad funcional. Desde una perspectiva

<sup>3</sup> Ya previamente, Chile había modificado radicalmente su institucionalidad laboral.

<sup>4</sup> Véanse, por ejemplo los informes anuales *Doing business* del Banco Mundial y la Corporación Internacional de Financiamiento.

más amplia, este concepto abarca no solo la flexibilidad del mercado de trabajo (flexibilidad de empleo y salarios) sino también la flexibilidad del insumo trabajo (flexibilidad del capital humano, mecanismos para promover la productividad) (Amadeo y Camargo, 1993). Específicamente, engloba también la generación de oportunidades para favorecer las trayectorias laborales ascendentes de los trabajadores. En resumen, la caracterización de una institucionalidad laboral como flexible o rígida es muy compleja debido a la multiplicidad de variables relevantes, y los protagonistas suelen hacer un uso selectivo de los resultados de los estudios específicos, lo que dificulta el diálogo.

Además, en general el debate se presenta en diferentes “niveles” de abstracción, como cuando se enfrenta un análisis de la normatividad y sus posibles repercusiones en el mercado de trabajo con otro que hace hincapié en el funcionamiento real de esta normatividad y de este mercado, por ejemplo mediante la contraposición de mecanismos que limitarían el despido y la contratación con altos niveles de rotación. Esto se relaciona con la ubicación del debate “en diferentes mercados”, ya que algunos estudios se refieren al funcionamiento del mercado laboral formal, mientras que otros incluyen al sector informal en el análisis. En consecuencia, mientras que una perspectiva puede ver un estancamiento en la institucionalidad debido a la ausencia de reformas, otra puede ver profundos cambios en el funcionamiento del mercado laboral debido a variaciones en la composición de la estructura de las ocupaciones, a un uso diferente de la institucionalidad existente y a modificaciones de hecho en un nivel “inferior” al de la legislación laboral (Bensusán, 2006).

Relacionado con lo anterior, el debate a menudo carece de especificidad, por ejemplo cuando se reclama una rigidez del mercado de trabajo sin que se especifiquen los orígenes de esta ausencia de flexibilidad ni se aclare qué regulación específica causa qué daño (Weller, 2007). La rigidez puede deberse, además de a las regulaciones laborales, al funcionamiento de los otros mercados y a la lógica del comportamiento de los actores en el mercado de trabajo, ya que ellos podrían, por ejemplo, preferir relaciones laborales más estables a una elevada rotación.

Esta falta de consenso en el diagnóstico dificulta el avance hacia acuerdos para perfeccionar la regulación laboral. Si bien no se puede aspirar a una superación de estas discrepancias en un período corto, sería bueno aclarar los términos del debate para enfrentar los retos que se presentan en esta área. Entre los desafíos, con importantes diferencias de un país a otro, se pueden enumerar los siguientes:

- Los actores en el mercado laboral deben reconocerse como interlocutores legítimos. El cumplimiento de esta condición fundamental se complica debido a la historia conflictiva ya mencionada, por lo que requiere de estrategias graduales que permitan generar una confianza mutua. Este proceso presenta grandes diferencias entre las distintas sociedades debido a la gran variedad de experiencias históricas.
- En muchos casos, los sindicatos necesitan reforzar su posición como interlocutores válidos y eficaces en representación de los trabajadores. Para lograrlo, sería indispensable que dejaran de lado las prácticas corporativistas, superaran la falta de autonomía y democracia interna, y mejoraran su capacidad negociadora sobre la base de una mayor capacidad de estudio y análisis.
- El aparato jurídico a veces es incoherente. Por ejemplo, en algunos países existen discrepancias entre los derechos constitucionales y la legislación laboral. Esto implica que el tema del funcionamiento real de la institucionalidad laboral se traslade del debate y la decisión políticos, así como la negociación colectiva, al ámbito jurídico, con resultados a menudo imprevisibles.
- En muchos países, el grado de cumplimiento con las normas existentes es bajo, y la experiencia ha demostrado que la reducción de costos y la flexibilización no son

suficientes para aumentarlo. Esto suele tener un efecto nefasto sobre la credibilidad de las decisiones políticas y estimular la búsqueda de caminos para evadir las normas más que promover los esfuerzos por cumplirlas. Por otra parte, es indispensable que el cumplimiento de la normatividad sea objetivamente factible.

- Para que la institucionalidad laboral sea eficiente y equitativa, el nuevo contexto económico tiende a exigir un mayor espacio para la negociación colectiva frente a una detallada regulación legal. Por lo tanto, es importante que se definan los niveles y las áreas temáticas correspondientes de la negociación. Sin embargo, la regulación legal seguirá siendo imprescindible para establecer pisos mínimos, en vista de los grandes segmentos que no cuentan con el nivel de organización ni la capacidad de negociación requeridos.
- Un sistema integrado de información laboral constituye un elemento de suma importancia para analizar el desempeño del mercado de trabajo y el debate sobre su institucionalidad. Sin embargo, a pesar de las mejoras recientes, muchos países presentan gran escasez de datos sobre el mercado laboral.

Si bien el diseño de la institucionalidad solo puede ser resultado de los procesos específicos de cada país, a continuación se ofrecen algunas sugerencias para aspectos puntuales, basadas en las experiencias de la región:

- Según indican las experiencias dentro y fuera de la región, la introducción de una serie de contratos “atípicos” no ha contribuido a generar más empleo, pero ha incidido en una mayor segmentación del mercado laboral. Se sugiere centrar las reformas en los contratos “típicos”, flexibilizándolos y combinándolos con mejores mecanismos de protección (Tokman, 2007). Los contratos atípicos deberían reservarse para situaciones especiales como el trabajo por temporada o a tiempo parcial, y las tareas específicas o de capacitación. Además, debería asegurarse que los contratos “atípicos” generen los mismos derechos que los contratos “estándar”, en su correspondiente proporción.
- Dado que el principal argumento en contra de los contratos a plazo indefinido es la rigidez que generarían los sistemas de indemnización por despido, se sugiere considerar la transformación parcial del gasto de indemnización en contribuciones periódicas a un sistema de seguro de desempleo basado en cuentas individuales. De esta manera, no se reduce la protección financiera contra el desempleo y, según las cuotas mensuales, posiblemente tampoco disminuiría el costo laboral no salarial total, aunque sí el costo del despido. Al respecto, caben dos consideraciones: en primer lugar, las condiciones de despido no deben “petrificar” las relaciones laborales existentes, pero tampoco deben fomentar una rotación máxima. El vínculo positivo entre la estabilidad laboral y la formación de capital humano y el aumento de la productividad es un factor clave<sup>5</sup>. Además, es frecuente observar que las empresas no aplican todos los instrumentos legales disponibles que les permitirían alcanzar una mayor flexibilidad en el manejo de su personal. Esto indicaría que, desde su perspectiva, la aplicación de una flexibilidad máxima no es necesariamente óptima<sup>6</sup>. Más bien parece que en un escenario con grandes y frecuentes cambios, la solución ideal en cuanto a los requisitos, tanto inmediatos

---

<sup>5</sup> Chacaltana y García (2001) muestran este vínculo positivo en el caso de Perú. Perry y otros (2006) resaltan el efecto negativo de la inestabilidad laboral en la formación de capital humano, mientras que Auer, Berg y Coulbaly (2005) recalcan que la relación entre estabilidad laboral y productividad es positiva pero no lineal.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en Colombia se ha observado una discrepancia entre algunos economistas que favorecen la flexibilización del mercado de trabajo y los empresarios, que adoptan una posición más cautelosa (Universidad Externado de Colombia, 2003). De todas maneras, existen diferentes visiones empresariales sobre la flexibilidad laboral como instrumento para mejorar sus resultados (Echeverría et al., 2004).

como a más largo plazo, no resulta obvia para muchas empresas que estarían en un proceso continuo de búsqueda de soluciones adecuadas. En segundo lugar, habría que distinguir claramente entre los costos laborales y la flexibilidad. Si la inflexibilidad causada por una regulación específica constituye un cuello de botella identificado para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, podría ser recomendable modificarla aunque ello implique mayores costos. La situación sería diferente si el obstáculo estuviera relacionado con el monto de los costos laborales.

- En muchos países se debate sobre la institucionalidad laboral respecto de las microempresas y las pequeñas empresas. La experiencia ha mostrado que en estos casos no es suficiente reducir los costos laborales para fomentar su formalización masiva (Chacaltana, 2007). Sin embargo, debido a que estos costos suelen ser demasiado elevados para este tipo de empresas, la estrategia de formalización gradual que incidiría en una mejora de las condiciones laborales en este segmento podría incluir esquemas especiales que provocaran su reducción transitoria.
- El fomento de la flexibilidad interna, en términos de funciones, salarios y horas, es un tema de creciente relevancia que requiere de un marco legal común y de una intensa negociación colectiva. Si bien este aspecto de la flexibilidad puede generar beneficios inmediatos de productividad y salarios, así como estabilidad de empleo, es innegable que también conlleva riesgos y cargas, por lo que el diálogo debe ser continuo para generar los ajustes necesarios.
- Por el lado de la oferta, la falta de flexibilidad puede ser un obstáculo que impida la incorporación al mercado de trabajo, sobre todo de mujeres que estarían interesadas en aprovechar oportunidades laborales para generar un ingreso para sí mismas y para su hogar. Este no es un tema menor por la importancia que tiene contar con un mayor número de ocupados por núcleo familiar como una de las principales determinantes para sacar un hogar de la pobreza. Al tiempo que tienden a debilitarse las pautas culturales de una división del trabajo que excluye a grandes segmentos de mujeres de la inserción en los mercados laborales en la región, persisten algunas restricciones, sobre todo para las mujeres con niños en edad preescolar y escolar. Por este motivo, al abrir la gama de opciones para estas mujeres, las políticas con las cuales la sociedad asume una parte de la responsabilidad en las tareas vinculadas a la reproducción, contribuyen a flexibilizar la oferta laboral.
- Hay muchas mujeres quienes preferirían una inserción al mercado de trabajo a tiempo parcial, lo que suele citarse para justificar el establecimiento de contratos de este tipo. Sin embargo, habría que prevenir que estos contratos más flexibles no conlleven a una mayor precarización de las relaciones laborales —para lo cual hay que integrarlos a los sistemas de seguridad social— y que no sean un instrumentos para reforzar la segmentación por género lo que, además, relaciona este tema con el debate más amplia sobre la división de trabajo por género.
- Frente a los altos niveles de incumplimiento con muchas normas, habría que mejorar la inspección en los lugares de trabajo. Es recomendable contar con estrategias de inspección que apoyen a las empresas en el cumplimiento, más que castigarlas por el incumplimiento, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas (Schrack y Piore, 2007). En una línea similar se ubican iniciativas como la certificación del cumplimiento de normas como “buen empleador” por parte de las autoridades o, en un proceso de adhesión voluntaria, por parte de iniciativas de responsabilidad social o compromiso global.

En América latina la **protección contra el desempleo** consiste tradicionalmente más en la protección del puesto de trabajo que en la protección de los ingresos. El instrumento principal al respecto ha sido la indemnización en caso de despido “sin justa causa”. Otros mecanismos que han sido implementados en algunos países son cuentas individuales que se nutren de depósitos periódicos de (principalmente) los empleadores y seguros de desempleo. Cabe señalar que la vigencia de todos estos instrumentos está condicionada por la existencia de una relación laboral formal, en algunos casos (sobre todo, las indemnizaciones) además de un contrato de plazo indefinido. Por lo tanto, la cobertura de todos estos instrumentos es limitada (Velásquez, 2003).

La protección de los desempleados es el pilar más débil de la institucionalidad laboral latinoamericana. Pocos países cuentan con otros sistemas de protección además de la indemnización por despido y generalmente la cobertura y los beneficios son limitados. Sin embargo, existe un consenso básico sobre la necesidad de mejorar la protección de los desempleados, tanto por razones sociales como por motivos económicos. El principal reto es diseñar sistemas de protección de los desempleados que:

- se centren en la protección de los ingresos, más que en la protección del puesto de trabajo,
- sean solidarios sin subir mucho los costos laborales no salariales,
- incrementen continuamente su cobertura,
- limiten el riesgo moral,
- se relacionen con las políticas activas para fomentar la reinserción y proporcionen un mecanismo de seguimiento con respecto a la cobertura de la seguridad social (sobre todo en materia de salud y pensiones).

Finalmente, las **políticas activas de mercado de trabajo** no jugaron un papel muy importante en el debate estratégico y político de las últimas décadas. Sin embargo, urgencias de corto plazo y el carácter —en comparación con las otras áreas de políticas— menos conflictivo de estas políticas, llevó a cambios relevantes (Weller, 2004):

- En la formación profesional destaca la diversificación de los ejecutores de la capacitación, dándole un papel creciente a instituciones privadas y concentrándose el sector público en el financiamiento y la regulación de la actividad. Además, se intentó acercar las actividades de capacitación a las pautas de la demanda, apoyándose frecuentemente la capacitación continua del personal ya calificado, pero estratégico para la competitividad de las empresas. Por otra parte, se desarrollaron programas especializados de formación profesional para grupos desempleados con problemas de empleabilidad específicos (jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo) u ocupados en actividades de escasa productividad y bajos ingresos (ocupaciones específicas, trabajadores por cuenta propia, microempresarios).
- La intermediación fue revalorada como un instrumento potencialmente efectivo a bajo costo. Hay importantes esfuerzos para ampliar su cobertura, para lo cual se incorporaron nuevas tecnologías, y se establecieron diferentes modalidades de cooperación pública-privada. Para aprovechar mejor su potencial, se intenta integrar en mayor manera la intermediación con las políticas activas y —donde existen— las pasivas.
- El aumento del desempleo hacia fines de los años noventa ha resucitado a los programas de generación de empleo directo, sin mayores cambios respecto a experiencias previas, si bien con la intención de mejorar su focalización. Un esquema novedoso en la región, si bien todavía con poca experiencia, es el subsidio a la contratación de mano de obra.

Si bien en los últimos años se han logrado algunos avances interesantes para mejorar la eficacia, eficiencia y equidad de las políticas activas del mercado de trabajo. Sin embargo, resulta claro que aún persisten deficiencias con respecto a estos tres criterios, sobre todo en el área de la capacitación, que es un componente clave por su papel tanto en la competitividad sistémica en mercados abiertos como en la inserción productiva, estable y ascendente de los trabajadores.

La ventaja estratégica de las políticas del mercado de trabajo es la mayor coincidencia de intereses que existe en esta área en comparación con otras. Tanto las empresas como los trabajadores muestran gran interés en las políticas de capacitación y en los servicios de empleo eficaces, eficientes y equitativos. Ambas partes también se interesan, aunque en menor grado, por los programas de generación de empleo y de fomento del autoempleo y de las microempresas. Esto puede servir de base para lograr alianzas bilaterales que fomenten estas políticas, sobre todo en un contexto donde su financiamiento corresponde, en gran parte, al sector público, que busca generar una rentabilidad social. Asimismo, el Estado debería fomentar el debate sobre el papel de la capacitación en el marco de una estrategia de crecimiento y desarrollo basada en la mejora continua de la competitividad sistémica. Algunos puntos específicos que habría que tener en cuenta al respecto son:

- Un sistema de capacitación genera mejores resultados cuanto más el sistema educativo logra ampliar las habilidades y los conocimientos generales de la población. Por lo tanto, es indispensable promover en la región una educación de mejor cobertura y calidad, y mayor permanencia y equidad. Sin estos cuatro elementos, los sistemas de capacitación no están en condiciones de hacer un aporte eficiente para mejorar la inserción laboral de los trabajadores, ni a corto ni a largo plazo.
- Es necesario revisar los sistemas de capacitación para adaptarlos mejor a las necesidades heterogéneas de los diferentes segmentos del aparato productivo y de los distintos sectores de la fuerza laboral, es decir, los nuevos ingresos al mercado de trabajo (sobre todo los jóvenes), los desempleados y los diferentes segmentos de ocupados.
- Sería conveniente diseñar sistemas de capacitación permanente (“de por vida”) para facilitar la adaptación a nuevas tecnologías, aumentar la productividad y mejorar las posibilidades de inserción de los trabajadores. Esto requiere de un mayor esfuerzo para realizar un análisis prospectivo de la demanda con la participación tanto de los actores del mercado de trabajo como de académicos.
- Es necesario prestar especial atención a la capacitación adaptada a las necesidades y perspectivas de los grupos en desventaja (personas con bajo nivel educativo, sobre todo mujeres, minorías étnicas discriminadas y discapacitados).
- Una institucionalidad diversificada puede ser la respuesta adecuada para enfrentar la gran variedad en la demanda de capacitación y los cambios frecuentes en sus características. Sin embargo, para evitar abusos es indispensable que la oferta de capacitación sea transparente y que sus resultados se controlen, por ejemplo mediante sistemas reconocidos de certificación de habilidades y conocimientos.
- El fomento de la pequeña empresa y de la microempresa sigue siendo un reto importante en el cual se deberían combinar instrumentos para mejorar el acceso al financiamiento, la tecnología, la capacitación y la información con medidas para simplificar y abaratar los procesos de formalización. En vista del tamaño limitado del sector formal en muchos países de la región, esta es una tarea clave para aumentar la inserción sociolaboral.
- Los servicios de empleo deben profundizar políticas como la descentralización, la incorporación de los distintos actores al mercado laboral, la generación de incentivos

para alcanzar mayores logros en la intermediación, la modernización tecnológica y organizativa, la capacitación del personal, la integración de la intermediación con los diferentes programas de políticas activas y pasivas, y el apoyo al establecimiento de estrategias laborales individuales.

- Debido a que los programas de empleo directo son un sustituto poco contundente de la generación de empleo por medio del mercado de trabajo, su utilización debería limitarse a situaciones especiales (crisis económica, baja demanda laboral por temporada, problemas locales específicos). Tanto los programas de empleo directo como los de subsidios para la creación de nuevos puestos de trabajo deben incorporar componentes de capacitación para favorecer la inserción laboral de los beneficiarios a más largo plazo.
- En un contexto donde existe presión sobre el gasto fiscal para ampliar y mejorar las políticas activas del mercado de trabajo, es indispensable mejorar las prácticas de evaluación de los programas correspondientes para que los encargados de diseñar las políticas puedan tomar decisiones informadas sobre las prioridades en este campo.

## Conclusiones

Queda claro que si bien ha habido algunos avances significativos, los países de la región no han desarrollado una estrategia para combinar de manera integral los tres componentes de la institucionalidad laboral para que se cumpliera con los objetivos de esa institucionalidad, en un nuevo contexto global, regional y nacional. La causa principal de esta falla ha sido la ausencia de un consenso básico sobre la reorientación de la institucionalidad laboral en su conjunto.

Claramente, no hay ninguna receta única al respecto. En cada uno de los países de la región se requiere un análisis y un debate sobre las deficiencias de la institucionalidad laboral y los cuellos de botella que impiden que cumplan de mejor manera con sus objetivos. Algunos elementos estratégicos para avanzar en este tema son:

- El diálogo social. Las reformas impuestas por algunos actores específicos que aprovecharon una coyuntura política favorable a sus intereses tienen un bajo nivel de legitimidad y usualmente son objeto de presiones para realizar contrarreformas una vez que haya cambiado la coyuntura política. De allí surge lo que en varios países de la región se percibe como una variación oscilante de la institucionalidad laboral. En contraste, las reformas negociadas tienen una legitimidad más amplia y tienden a una mayor estabilidad en el tiempo.
- Las normas internacionales de trabajo pueden ser una valiosa referencia para el diálogo social, sobre todo las llamadas “fundamentales” (la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; la eliminación del trabajo forzoso y obligatorio; La abolición del trabajo infantil; la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación). En vista de su origen tripartito en el marco de las deliberaciones en la OIT, las normas internacionales ya son resultados del diálogo social y generalmente ofrecen un amplio espacio para que el diálogo a nivel nacional los transforme a reglas relevantes y legítimas a nivel de los países.
- La necesidad de contar con más recursos para reorientar la institucionalidad laboral. Para no aumentar los costos laborales, con el posible efecto negativo que ello podría tener en la demanda laboral, estos recursos tendrían que financiarse con ingresos fiscales. En

diferentes oportunidades<sup>7</sup>, la CEPAL ha propuesto un pacto fiscal y social que consensúe los objetivos a largo plazo y que contribuya a su financiamiento y a su sostenibilidad macroeconómica por medio de un manejo responsable de las finanzas públicas.

- El gradualismo. Si bien parecería atractivo negociar un paquete unificado de reformas en todas las áreas relevantes, en muchos países este procedimiento se presenta como poco factible en vista de la desconfianza reinante entre las partes. En consecuencia, se requiere de un proceso de generación de confianza que podría basarse en avances graduales que, de ser favorables, ampliarían el espacio para nuevos acuerdos.
- La inserción de la institucionalidad en una estrategia de desarrollo a largo plazo. La estrategia de desarrollo y sus correspondientes objetivos definen algunos de los requisitos clave para la institucionalidad laboral, relacionándola con aspectos no laborales (por ejemplo en el área de la educación y el avance tecnológico).

Uruguay cuenta con ciertas ventajas para futuros avances en esta dirección, sobre todo la tradición de diálogo social que diferencia al país de las experiencias de muchos otros países latinoamericanos. También están históricamente enraizadas en la sociedad y las instituciones uruguayas valores como la solidaridad y la equidad. Sin embargo, actualmente el diálogo social está en una fase crítica, dificultado por algunas situaciones confrontacionales, y todavía no existe ningún consenso sobre la dirección fundamental y las características del perfeccionamiento de la institucionalidad laboral, reto que la sociedad uruguaya tendrá que asumir para fomentar, en las circunstancias económicas y sociales actuales, el funcionamiento del mercado laboral bajo los criterios de eficiencia y equidad de manera que contribuya cada vez más a la generación de empleo de calidad.

---

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL (2004).

## Bibliografía

- Amadeo, Edward J. y José Marcio Camargo. (1993). “Flexibilidad laboral, productividad y ajuste”. *Boletín sociográfico*, N° 26, diciembre.
- Auer, Peter, Janine Berg e Ibrahim Coulibaly. (2005). “El trabajo estable mejora la productividad?”. *Revista internacional del trabajo*, vol. 124, N° 3.
- Bensusán, Graciela (coord.) (2006). “Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina”. México D.F., Cámara de Diputados/Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Porrúa.
- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra and Makoto Ogawa. (2001). *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*. The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, N° 128.
- CEPAL. (2008a). *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 a; 13 de junio de 2008 (LC/G.2367(SES.32/3)) .
- \_\_\_\_\_. (2008b). *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe*. (LC/L.2880), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Desarrollo productivo en economías abiertas*. (LC/G2234(SES.30/3), Santiago de Chile.
- Chacaltana, Juan. (2007). “Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: a quick review of the Latin American experience”. Organización Internacional del Trabajo (OIT), inédito.
- Chacaltana, Juan y Norberto García. (2001). “Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana”. *Documento de trabajo*, N° 139, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Cortázar, René. (2004). *Instituciones y mercados laborales, en BID, Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la Primera Fase del Foro de Equidad Social*. Ed. por Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz, Washington, D.C., pp. 209-220.
- Echeverría, Magdalena, Diego López, Ibcia Santibáñez y Humberto Vega. (2004). “Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas”. *Cuaderno de Investigación* N° 22, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago de Chile.
- Freeman, Richard B. (2005a). “La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo”. *Cambios globales y el mercado laboral peruano: comercio, legislación, capital humano y empleo*, Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), Lima, Universidad del Pacífico.
- \_\_\_\_\_. (2005b). “Labor market institutions without blinders: The debate over flexibility and labor market performance”. *NBER Working paper series*, N° 11286.
- ILO. (2004a). *Economic Security for a Better World*. Geneva.
- \_\_\_\_\_. (2004b). *World Employment Report 2004-2005*. Geneva.
- Perry, Guillermo y otros. (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicious Circles*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schrank, Andrew y Michael Piore. (2007). “Norms, regulations and labour standards in Central America”. *Serie Estudios y perspectivas*, N° 77 (LC/MEX/L.766), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Standing, Guy. (1999). *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*. Houndmills and London, MacMillan.

- Tokman, Víctor E. (2007). “De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido”. Documento presentado al seminario Cohesión social y reformas en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- Universidad Externado de Colombia. (2003). “Ley 789 de 2002. Reforma laboral colombiana”. *Boletín del Observatorio del mercado de trabajo y la seguridad social*, N° 6, diciembre.
- Vega Ruiz, María Luz. (2005). *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*. OIT, Lima.
- Velásquez Pinto, Mario D. (2003). “Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América latina”. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 133, CEPAL.
- Weller, Jürgen. (2007). “La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas”. *Serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 61 (LC/L.2848-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.171.
- \_\_\_\_ (comp.) (2004). *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago de Chile, LOM/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- World Bank. (2007). *Doing Business 2008*. Washington, D.C.

**Regulación del mercado de trabajo en Uruguay.  
Cambios recientes, la visión de los actores  
y la polémica sobre el sistema de  
relaciones laborales**

*Juan Manuel Rodríguez*

## Contenido del Informe

El objetivo de este trabajo es analizar el vínculo entre la legislación y la negociación colectiva y el funcionamiento del mercado de trabajo, en particular si de aquellas pueden deducirse formas de rigidez. En la medida que en la legislación y la negociación de estos temas hay una participación activa de los actores sociales se dedican apartados especiales a analizar las posiciones de éstos.

El capítulo 1 es una breve descripción de la discusión de estos temas en el mundo y en Uruguay y opera como un marco conceptual del trabajo.

En los siguientes cuatro capítulos se abordan temas especiales. Todos ellos tienen una estructura similar, centrada en cinco aspectos: a) la discusión que existe sobre cada punto analizado y las propuestas recientes; b) la legislación uruguaya; c) la negociación colectiva; d) la posición de los actores; y e) una valoración acerca de si puede estimarse que la tendencia es hacia una mayor flexibilidad o rigidez. En todos los casos se analiza el sector público y el privado.

En el capítulo 2 se aborda el tema de los contratos de trabajo. Las propuestas que se han formulado sobre este tema en el mundo por parte de los empresarios en demanda de mayor flexibilidad han provocado en algunos países una precarización del trabajo. Probablemente de todas las formas de flexibilidad es la que mayores resistencias ha levantado de parte de los trabajadores. En Uruguay también hubo polémicas fuertes sobre este tema, aunque la tendencia de los cambios legales recientes no va en el sentido de una mayor flexibilidad, sino que podría decirse que va en sentido contrario, aunque no para introducir rigidez sino para evitar la precarización de los contratos.

En el capítulo 3 se analiza la fijación de los salarios en sus diversas modalidades, por decreto y por negociación colectiva. En este tema en los últimos años se retomó la histórica negociación tripartita por rama de actividad, tradicional en Uruguay desde la década del 40, que había casi desaparecido en los 14 años anteriores al año 2005 cuando se introdujo un cambio radical en el modelo de relacionamiento laboral.

En el capítulo 4 se trata el tema del tiempo de trabajo. En los últimos años no hay cambios importantes en su regulación, que es sin duda en la que existen mayores rigideces en nuestro país. En algunas empresas hubo acuerdos de flexibilidad en el tiempo de trabajo, a pesar de la dudosa legalidad de los mismos. Esto es indicativo que los trabajadores aceptan formas flexibles en circunstancias especiales, pese a resistirlas con carácter general.

En el capítulo 5 se aborda la organización del trabajo al interior de las empresas. En este tema tampoco ha habido recientemente cambios legales significativos. No hay una regulación que introduzca rigideces y el tema no es demasiado considerado en la negociación colectiva, aunque hay algunos convenios originales.

En el capítulo 6 se trata lo que se considera el tema más relevante de la evolución reciente de las relaciones laborales. En los últimos tres años, desde que asumió el nuevo gobierno en el año 2005, hubo cambios trascendentes en la regulación de las relaciones colectivas de trabajo con el objetivo de conformar nuevas reglas para el relacionamiento laboral.

Estos cambios no fueron consensuales sino que fueron apoyados por el sindicalismo y rechazados por el empresariado en pleno. El conjunto de cambios dio lugar a un gran crecimiento de la protección del sindicalismo y a la legalización de medidas de movilización como la ocupación de lugares de trabajo que los empresarios consideran inconstitucionales.

En el marco de este conjunto de debates, a veces con enfrentamientos muy intensos, se presentaron propuestas de ordenamiento legal y de modelos de relaciones laborales claramente

diferentes, que significan visiones enfrentadas sobre las relaciones laborales. En el trabajo se da una importancia especial a este tema porque se lo considera vinculado al funcionamiento del conjunto del mercado laboral, influye en las discusiones de las nuevas leyes y normativas, en general y tiene una incidencia directa en la negociación colectiva. Por eso este capítulo tiene un vínculo de hecho con los cuatro capítulos primeros del trabajo. Es probable, incluso, que no aumenten los niveles de acuerdo en la legislación sobre estos temas mientras no se modifique el actual enfrentamiento que existe sobre el sistema de relaciones laborales.

Este trabajo recoge la investigación realizada desde hace 15 años por el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en la Universidad Católica por el equipo conformado por el autor, Beatriz Cozzano y Graciela Mazzuchi, que ha sido recogido en varias publicaciones. En los aspectos jurídicos contó con el aporte particular de la Dra. Beatriz Cozzano.

## **Capítulo 1**

### **Debates sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, propuestas de flexibilidad y las posiciones de los actores sociales**

La discusión sobre el funcionamiento del mercado de trabajo es un tema de preocupación a nivel mundial. En este debate se incluye, en un lugar destacado, como inciden en el mercado de trabajo los cambios que se están produciendo en el funcionamiento de la economía mundial, así como cuales son las condiciones para que aumenten los empleos y no se dificulte el funcionamiento de las empresas.

Dos son los factores más mencionados como los determinantes de la necesidad de introducir cambios en el funcionamiento tradicional de las empresas: la globalización o mundialización de la economía y la permanente introducción del cambio técnico, precisamente como una de las condiciones para competir en los mercados crecientemente interconectados. Las empresas deben asumir desafíos competitivos nuevos con respecto a algunas décadas atrás, por lo cual, entienden que necesitan mayor flexibilidad. Ésta es concebida como una herramienta necesaria para implementar nuevas estrategias competitivas.

Los cambios que proponen implican nuevas relaciones laborales, es decir modificaciones en los vínculos que las empresas establecen con sus trabajadores, sea en las modalidades de contratos, en las funciones que desempeñan dentro de la empresa, en los sistemas de remuneración.

Desde otro punto de vista se suele afirmar que una mayor flexibilidad del mercado de trabajo permite, a nivel macroeconómico, generar los puestos de trabajos necesarios para reducir la desocupación proveniente de las nuevas condiciones competitivas. Las investigaciones empíricas no dan resultados inobjetables acerca de que una mayor flexibilidad genera más empleos, aunque sí puede afirmarse que un mercado de trabajo muy inflexible, por una regulación rígida puede dificultar algunas estrategias empresariales, particularmente en empresas pequeñas, lo que de hecho tiene impactos negativos en el número total de empleos.

Es decir que la discusión de la legislación y, más en general, la regulación del mercado tiene implicancias a nivel micro y macroeconómico; influye en el nivel del empleo y del desempleo de la economía, así como en las posibilidades de las empresas de adaptar sus estrategias a los cambios de los mercados internacionales.

Una mayor flexibilidad del mercado de trabajo implica para una empresa la posibilidad de:  
a) ajustar en el tiempo la cantidad de insumos de trabajo a los cambios de la demanda, b) adaptar el

nivel de los salarios a los resultados de la empresa (productividad u otros indicadores), c) cambiar las categorías de trabajadores a las características (nivel, estructura, etc.) de la producción que requiere el mercado.

La definición de estos aspectos influye directamente en las relaciones laborales individuales y colectivas en cuatro aspectos: flexibilidad numérica externa, flexibilidad salarial, flexibilidad numérica interna y flexibilidad funcional. La primera está relacionada a las modalidades de contratación laboral, la segunda a las diversas modalidades de remuneración, la tercera a la regulación del tiempo de trabajo y la última a la organización del trabajo.

En este sentido, la manera como que se define este tema incide en aspectos de honda preocupación para los trabajadores, como la seguridad de los contratos laborales —y por lo tanto de los empleos— las reglas que regularán el cumplimiento del desempeño laboral dentro de las empresas o los criterios con los que se calculan las remuneraciones. La importancia que estos temas tienen para los trabajadores, particularmente si se producen cambios importantes, tal como se están proponiendo en los últimos años, hace que los sindicatos tengan una intervención directa a los diversos niveles en que pueden incidir, desde la realización de presiones en los momentos de discusión de las leyes laborales hasta la negociación de los convenios que regulan estos temas a nivel de las empresas. Como se analizará en este informe su posición mas habitual ha sido la de tratar de evitar los cambios flexibilizadores, a los que veían como potenciales degradantes de las condiciones laborales.

La experiencia de muchos países indica, sin embargo, que en los últimos años ha habido cambios en el funcionamiento de los mercados de trabajo en el sentido de introducir en los mismos una mayor flexibilidad, aunque el nivel del cambio y la forma de flexibilidad no ha sido la misma en las distintas realidades nacionales.

Los mecanismos para introducir la flexibilidad en el mercado de trabajo son de dos tipos. En algunos casos provienen de leyes, decretos y reglamentaciones, es decir decisiones de los poderes públicos. En otros se originan en negociaciones colectivas, es decir, provienen de acuerdos de empresarios y trabajadores.

En una primera etapa las posiciones de los actores sociales fueron de enfrentamiento abierto a las propuestas de cambios. Los empresarios fueron los impulsores de los cambios mientras los trabajadores los resistían.

Esta postura, sin embargo no tuvo resultados positivos sino que los cambios se realizaban pese a su oposición radical. Y constataron que luego de no poder imponer sus posiciones, los cambios eran de una radicalidad mayor. Esto hizo que la postura sindical evolucionara de una oposición absoluta a las propuestas empresariales a la exigencia de participación en la negociación de los cambios. Podría decirse que su plataforma pasó de “no a la flexibilidad” a la exigencia de “flexibilidad negociada”. De esta forma tenían posibilidad de intervenir en las soluciones a los problemas y en las características de las nuevas regulaciones. Pero esto exigía aceptar estos temas e incluso los propios cambios.

Los empresarios fueron los principales impulsores de todas las formas de flexibilidad en el mercado laboral. Sostenían que solamente con relaciones laborales más flexibles y una legislación menos rígida del funcionamiento del mercado laboral podían adaptar sus estrategias competitivas a las nuevas condiciones del mercado mundial.

Su objetivo era la eliminación de todas las rigideces, provinieran éstas de la legislación, de la negociación colectiva o de la oposición sindical para alcanzar una absoluta flexibilidad en los contratos de trabajo y en el manejo de la fuerza laboral al interior de las empresas. Pero muchas

de las regulaciones existentes habían provenído de conquistas sindicales o sociales, por lo que eran considerados logros históricos de los trabajadores y otros sectores sociales. Por eso la postura empresarial, en su versión extrema, levantó muchas resistencias y frecuentemente chocó con la tradición legal, institucional y hasta cultural de muchos países, así como con las aspiraciones y demandas de las sociedades.

Así se generaron pugnas que determinaron en algunos países cambios en la legislación laboral o en la negociación colectiva, de diferente ritmo e intensidad, de acuerdo a los múltiples factores que conforman los sistemas de relaciones laborales. Pero puede afirmarse que existe una tendencia bastante generalizada en el sentido de ir adaptando los sistemas legales e instituciones a las nuevas condiciones del funcionamiento económico.

Las posturas defensivas de los sindicatos, al fracasar, se consideran uno de los factores que explican su pérdida de incidencia e incluso su crisis de las últimas décadas. El sindicalismo redujo su afiliación y redujo su presencia política y social, perdiendo peso como actor social. El cambio de su estrategia es considerado como una herramienta para retomar su participación activa en la conformación de las regulaciones laborales.

Si las empresas tienen dificultades competitivas y reducen los empleos los sindicatos tienen dificultades para mantener sus posiciones tradicionales y tienden a aceptar la negociación de los temas nuevos que proponen los empresarios, donde las formas de flexibilidad, en particular dentro de la empresa, siempre están presentes. Esto no impidió, sin embargo que los sindicatos mantuvieran su postura contraria a estas propuestas.

Uruguay no estuvo al margen de esta discusión que ocurrió en todos los países. En las últimas dos décadas y media ha habido tres períodos de características claramente diferenciados. Desde la apertura democrática, entre 1985 y 1991, hubo una restauración del relacionamiento laboral tradicional, donde los actores luego de más de una década de ausencia de libertades recompusieron sus organizaciones y mediante la adaptación de la histórica legislación laboral retomaron la negociación salarial.

Entre 1992 y 2004, la inspiración liberal del gobierno condujo a un abstencionismo gubernamental y, en el discurso, se pretendió sustituir la negociación por rama tradicional por otra de características diferentes a nivel de empresa, con el objetivo de flexibilizar los salarios y las relaciones laborales en general. Los resultados no fueron positivos. La realidad indica que se dio un paso al vacío con una sustancial reducción de la negociación y de la cobertura de convenios, en el marco de un fuerte debilitamiento de las organizaciones sindicales.

Desde el año 2005 al presente (2008), el gobierno promueve el sindicalismo, la negociación colectiva y los ámbitos de diálogo social. Se retoma la negociación centralizada tradicional y se introducen cambios relevantes en la regulación de varios institutos del derecho laboral. Estos cambios, sin duda tienen incidencia en el funcionamiento del mercado de trabajo.

En los capítulos siguientes se abordan cuatro temas que se consideran relevantes en el funcionamiento de los mercados de trabajo. Para cada uno de ellos se analizará la legislación y la negociación colectiva que determinan las reglas de funcionamiento, las posiciones que tienen los actores sociales y una valoración de en que medida las regulaciones generan rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo.

## Capítulo 2

### Los contratos de trabajo

Este es probablemente el tema más controvertido en el funcionamiento del mercado de trabajo. La modalidad contractual tradicional fue acusada de anacrónica y de impedir a las empresas adaptar su funcionamiento a la nueva realidad económica. Esto llevó a la realización de múltiples formas de contratos laborales con el objetivo de introducir mayor flexibilidad en la contratación. El objetivo es que la regulación facilite la realización de contratos flexibles o atípicos (no de tiempo completo o de duración indefinida) y la rescisión de los mismos. Se propone reducir los controles sobre los contratos atípicos, facilitar la interrupción de los contratos laborales y permitir formas de subcontratación, es decir la realización de contratos laborales con la forma de contratos comerciales.

Con estos cambios las empresas estiman que tendrían mejores condiciones para enfrentar las formas de competencia de la actualidad, en particular adaptar la cantidad de trabajadores a sus ciclos productivos y a los cambios en la demanda. Las principales formas de trabajo flexible son:

- Empleo a tiempo parcial (de menos horas de trabajo que la norma nacional).
- Empleo temporal (por un tiempo determinado o por un producto).
- Empleo eventual (de carácter irregular o intermitente).
- Empleo zafra o estacional (por una época en el año).
- Empleo en el marco de contratos de capacitación (combinan capacitación y empleo).
- Subcontratación (contratos a agencias de trabajo temporal).

Estas modalidades de contratación son probablemente las que han traído mayor cantidad de polémicas pues son las que tienen mayor riesgo de precarizar los contratos y reducir los derechos o garantías del trabajador. En respaldo de sus demandas los empresarios aducen varios tipos de argumentos.

Un fundamento es el tipo de vínculos laborales que requiere una empresa flexible. Atkinsons (1984, 1985) ha mostrado que las empresas tienden a tener un núcleo de trabajadores con buenos contratos tanto en duración como en derechos y remuneraciones, que rodean a la dirección y al equipo gerencial, y otros trabajadores con contratos de menor calidad, prescindibles, con pocas prestaciones y garantías y de modalidades más flexibles.

Estiman los impulsores de estas modalidades de flexibilidad que una estructura de este tipo se adapta mejor a mercados volátiles, que determinan períodos con niveles de producción muy diferentes. El grupo de trabajadores estables es permanente mientras el flexible no lo es, lo que permite reducir costos en los períodos de bajo nivel de actividad.

Propuesta similar realizan las empresas organizadas para producir luego de vender, es decir organizan la producción cuando ya concretaron la venta. En estos casos el ritmo de producción acompaña a la situación de los mercados y, por la naturaleza de éstos es variable. No aumentar o reducir los costos requiere que exista la posibilidad de ampliar y contraer el volumen de la fuerza de trabajo (adaptándolo a los niveles de venta y producción), lo que se dificulta si todos los contratos son de tiempo indefinido, como los tradicionales.

Asimismo para las empresas que utilizan la pronta entrega de la producción como un factor competitivo, la ampliación y reducción de la plantilla y de las horas de trabajo suele ser un requisito. Si una ampliación de la capacidad de trabajo se hace con pagos extraordinarios se elevan los costos, lo que probablemente implique la pérdida de los contratos.

Este conjunto de factores han determinado que introducir flexibilidad en los contratos laborales sea uno de los principales objetivos empresariales lo que explica que los contratos flexibles hayan crecido, aunque la modalidad de mayor crecimiento ha sido diferente según los países. En algunos han sido los contratos temporales, en otros el trabajo a tiempo parcial, en otros se ha promovido la subcontratación. Estas diferencias probablemente se deban a la regulación existente para cada una de estas modalidades en los distintos países.

Pero no puede afirmarse que la tendencia hacia la flexibilidad de los contratos sea absoluta. Los contratos flexibles permiten mayor variabilidad de la fuerza de trabajo y reducir costos, pero dificultan las políticas de calificación de los trabajadores, el aprendizaje específico al interior de las empresas y, por lo tanto el involucramiento de los trabajadores en la gestión.

Si los gastos de recalificación o de capacitación son una inversión de las empresas, éstas intentarán que sólo se destinen a los trabajadores estables. Si capacitan a trabajadores inestables es probable que éstos, precisamente por tener contratos precarios, quizá se trasladen a otra empresa competidora. El resultado es que la empresa que lo capacitó financió los aportes que el trabajador puede realizar a sus competidores, lo que económicamente no es racional. De ahí que a las empresas que tienen estrategias permanentes de calificación los contratos flexibles no les sean funcionales.

Lo mismo puede decirse del involucramiento en la gestión, que cumple un papel relevante en la mejora continua de productos y procesos y en las innovaciones incrementales. Contratos flexibles e inestables no facilitan este involucramiento, lo que es un aspecto negativo en las estrategias de producción para mercados segmentados y la innovación. Las empresas que apuntan a estas estrategias buscarán mejorar la calidad y seguridad de los contratos y así retener a sus trabajadores.

En conclusión las empresas adaptan sus estrategias de contratación laboral a sus estrategias competitivas. Si éstas requieren producciones variables, con una incidencia importante de los precios bajos, la flexibilidad contractual puede ser importante. En cambio si su estrategia es dirigirse a mercados segmentados donde, aun existiendo, los precios no son el principal factor competitivo y donde la calidad y la innovación tienen un papel importante, una elevada flexibilidad laboral puede ser una traba en lugar de una ayuda. En esta óptica el ahorro en el corto plazo puede transformarse en un mayor gasto y limitaciones competitivas en el largo plazo.

Esta disyuntiva probablemente sea la explicación de las diversas tendencias que se existen en este tema, donde países como España por ejemplo, recientemente realizó acuerdos sociales para estabilizar los contratos y reducir su precariedad, promoviendo la tradicional contratación de tiempo indefinido.

La **posición de los actores sociales** ante las propuestas de flexibilidad en la contratación fue antagónica. Mientras los empresarios las impulsaron, los trabajadores las resistieron tanto como pudieron por percibirlas como una amenaza y una forma de precarizar los empleos.

Por otro lado en algunos países la legislación pone limitaciones a la afiliación sindical de trabajadores con contratos atípicos. Cuando esto no ocurre y los trabajadores con contratos atípicos se afiliaron a los sindicatos éstos no podían negarlos totalmente, lo que también contribuyó a modificar la postura de rechazo directo e inclinarse hacia un involucramiento en la discusión de los mismos, lo que implícitamente implica su aceptación.

## 2.1 Regulación de los contratos de trabajo en Uruguay en el sector privado

El Uruguay se caracteriza por tener una abundante legislación protectora del trabajador individual, de la más larga data. En dicha legislación se establecen normas que regulan el salario, su forma de fijación y su protección; beneficios como la licencia, el aguinaldo, el salario vacacional y la indemnización por despido entre otros; se reglamenta todo lo concerniente al tiempo de trabajo; así como se fijan mecanismos de protección contra riesgos como el desempleo, la enfermedad, la maternidad y la vejez. A pesar de toda esta legislación prácticamente no existen normas que den un tratamiento particular al contrato de trabajo, siendo la contratación absolutamente libre. El legislador sólo se ha preocupado de fomentar el empleo juvenil regulando algunas modalidades de contratación, y de evitar los posibles fraudes originados por relaciones triangulares las que también se encuentran reguladas.

En materia de derecho colectivo, al contrario del derecho individual, la característica del país es el abstencionismo estatal en materia reguladora, asentándose el sistema en la acción autónoma de los actores. Este abstencionismo determina la inexistencia de normas vinculadas a la negociación colectiva, lo que hace que si bien la negociación sobre formas de contratación no está prohibida, tampoco está fomentada, existiendo únicamente algunos escasos convenios colectivos que regulan el tema.

---

### Marco legal

---

Ley 16.873 de 3 de octubre de 1997 y su decreto reglamentario 318/98 de 4 de noviembre de 1998 (empleo juvenil)

Ley 17.230 de 7 de enero de 2000 y el decreto reglamentario 415/01 de 31 de octubre de 2001 (contratación de pasantías)

Ley 18.099 de 24 de enero de 2007 con las modificaciones de la ley 18.251 de 6 de enero de 2008. (descentralización de procesos productivos)

---

### 2.1.1 Régimen general: jornada completa y ciclo completo

La ausencia de normativa sobre el contrato de trabajo, determina que para celebrarlo no se necesite llenar ningún requisito de forma y que su duración pueda ser establecida libremente. La forma de contratación clásica en nuestro país es por jornada completa de trabajo (8 horas), por ciclo completo (44 o 48 horas según sea comercio o industria) y con una duración indeterminada. No obstante ello, desde el punto de vista normativo, las partes son libres para contratar y establecer modalidades de contratación diferentes de las tradicionales.

### 2.1.2 Contratos atípicos: amplia libertad para su celebración

Nada obsta entonces que existan contratos a tiempo parcial o de duración determinada. Los contratos a tiempo parcial, prevén un número de horas diarias o semanales de trabajo inferiores a las indicadas por la norma (por ejemplo 4 horas diarias o 3 veces por semana). Los trabajadores contratados de esta forma tienen los mismos beneficios que los trabajadores contratados a tiempo completo, incluida la paga de la indemnización por despido.

Los contratos de duración determinada pueden ser: a) contratos con plazo fijo de finalización (por tanto tiempo, o hasta tal fecha); b) contratos para obra determinada (la terminación de la obra les pone fin); c) contratos de suplencia (mientras dure la ausencia de quien se sustituye); d) contratos zafrales (un hecho de la naturaleza determina cuando se puede desarrollar la actividad);

e) contratos de temporada o de eventuales (para actividades que se intensifican en una determinada época del año); f) contratos de capacitación de jóvenes.

Estas formas de contratación de duración determinada, no limitadas por la ley, no implican en nuestro país desprotección jurídica para los trabajadores, ya que ellos tienen los mismos beneficios de los trabajadores contratados en forma indefinida con dos salvedades: a) la paga de la indemnización por despido (ley 10.570 de 15 de diciembre de 1944) y b) en algunos casos los beneficios de la seguridad social.

En cuanto a la paga de la indemnización por despido la jurisprudencia es unánime en admitir que *“el obrero contratado para obra determinada o en general el trabajador contratado con plazo de duración, no está amparado por la indemnización cuando el cese se produce por cumplimiento del plazo, ya que en tales casos propiamente no hay despido...”*<sup>1</sup>, extendiendo con ello lo dispuesto por el artículo 1 de la ley 10.570 que excluye de la paga de indemnización a trabajadores zafrales y trabajadores contratados para tareas transitorias.

En lo referente a los beneficios de la seguridad social, si bien los trabajadores tienen en principio derecho a los mismos, con frecuencia se exige un mínimo de aportación para gozar de los subsidios —que si los trabajadores no cumplen— los excluyen de los beneficios.

La ausencia de una normativa que rijan los contratos de duración determinada, plantea en la vida diaria una serie de interrogantes. ¿Qué sucede si se produce la disolución anticipada del contrato?, ¿qué consecuencias apareja que vencido el plazo de contratación el trabajador continúe en actividad?, ¿puede existir sucesión de contratos con duración determinada? Las respuestas a estas interrogantes son dadas tanto por la jurisprudencia como por la doctrina mayoritaria, usando los principios generales del derecho laboral.

Si el empleador interrumpe el contrato antes de la fecha prevista para su vencimiento, debe reparar los daños y perjuicios ocasionados, pagando los salarios que le faltaban cobrar hasta el momento previsto para el fin de la contratación. La jurisprudencia admite *“le asiste al trabajador el derecho a una indemnización por rescisión anticipada del contrato con plazo, que no es la indemnización por despido porque por su carácter de contratado con plazo determinado no tiene tal indemnización. Lo que hay que pagarle son los daños y perjuicios que se generaron por la ruptura del contrato de trabajo antes del vencimiento del plazo del mismo y cuyo monto de cálculo será el pago de los salarios de los meses que faltan por vencer del plazo contractual...”*<sup>2</sup>.

Siguiendo el principio de la continuidad si el trabajador permanece trabajando, aunque sea un día más allá de la fecha prevista para su cese, se considera trabajador permanente desde el primer día de trabajo. En el mismo sentido una sucesión de contratos de duración determinada se mira como un contrato de duración indeterminada. El Dr. Héctor Hugo Barbagelata (1999) señala *“La doctrina y la jurisprudencia aceptan la validez de los contratos de duración determinada con la sola excepción de los contratos realizados en fraude de la ley de indemnización por despido y los contratos que han configurado una reiteración o encadenamiento que da al trabajador una permanencia incompatible con la categoría de contratos con plazo o para obra determinada...”* No existe regla general que diga cuantas reiteraciones se admiten dependiendo de las circunstancias y tomando en cuenta el número de reiteraciones, la índole de las tareas desarrolladas, y fundamentalmente la justificación racional de la reiteración de los contratos.

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal de Apelaciones N° 230 publicada en el Anuario Laboral 80-81 Montevideo.

<sup>2</sup> La Justicia Uruguayana Tomo 127 Año 2003 Suma 127026.

### 2.1.3 Empleo de jóvenes: modalidades contractuales especiales

La legislación creó mecanismos para facilitar la empleabilidad de los jóvenes. La ley 16.873 del 3 de octubre de 1997 y su decreto reglamentario 318/98 de 4 de noviembre de 1998, creó nuevas modalidades contractuales: contratos de práctica laboral, de becarios y de aprendizaje.

- a) **Los contratos de práctica laboral para egresados** son para trabajadores de hasta 29 años, con formación profesional previa y a los efectos de hacer su primer experiencia laboral poniendo en práctica sus conocimientos teóricos. Son por un plazo máximo de 12 meses, los trabajadores deben ser registrados en los organismos de previsión social y gozan de los mismos beneficios que el resto del personal salvo la paga de la indemnización por despido cuando cesa el contrato.
- b) **Los contratos de becarios** son para trabajadores entre 15 y 24 años, pertenecientes a hogares de bajos ingresos a quienes se da la oportunidad de hacer su primer experiencia laboral. El plazo máximo de la contratación es por 9 meses y el trabajador que se contrata bajo esta modalidad tendrá los mismos beneficios que el contratado para práctica laboral.
- c) **Los contratos de aprendizaje** son para trabajadores de hasta 29 años y a quienes la empresa se encarga a enseñarles un oficio. En el contrato intervienen el empleador, el aprendiz y una institución de formación pública o privada habilitada y responsable del proceso de formación. El plazo de esta modalidad de contratación nunca podrá superar los 24 meses.
- d) **Los contratos de aprendizaje simple** pueden ser convenidos con jóvenes de hasta 25 años y por un plazo de entre 4 y 6 meses. En este caso es el empleador el que se obliga a proporcionar trabajo y dirigir al joven como forma de capacitarlo y que vaya adquiriendo destrezas.

La ley disponía que las empresas que contrataran bajo cualquiera de las modalidades mencionadas estarían exoneradas del aporte patronal tanto jubilatorio, como al seguro de enfermedad, estableciendo condiciones para acceder al beneficio. Sin embargo, esta ley fue modificada con la puesta en marcha de la reforma tributaria que dejó sin efecto las exoneraciones. El posible desestímulo a la contratación juvenil ha determinado que actualmente está a estudio de la Comisión de Legislación del Trabajo un marco normativo que vuelva a incentivar la contratación de jóvenes.

Todas las modalidades contractuales previstas son remuneradas, correspondiéndole al trabajador el salario establecido para el grupo de actividad al que pertenece la empresa contratante. También en todos los casos los contratos deben documentarse por escrito y si al vencimiento del plazo máximo previsto el trabajador continúa desempeñando tareas queda como contratación definitiva.

En el mismo sentido para fomentar el empleo juvenil, la ley 17.230 de 7 de enero de 2000 y el decreto reglamentario 415/01 de 31 de octubre de 2001 estableció un régimen de pasantías, como forma de regular la formación, facultando a las empresas a contratar por 3 meses, prorrogables hasta dos trimestres más, percibiendo el trabajador los dos tercios del salario que recibe el personal permanente que desarrolla igual actividad.

Es para alumnos que cursan estudios en la educación técnico profesional pública o privada y en la contratación se vinculan ANEP a través del Consejo de Educación Técnico Profesional, la empresa contratante y el alumno que hará la pasantía. ANEP selecciona entre las empresas interesadas aquellas que por sus características permita un mejor aprovechamiento

y debe suscribir un contrato que especifique el objetivo a lograr, el horario de trabajo y específicamente la posibilidad de rescisión del contrato en el caso de que el alumno viole la disciplina interna de la empresa.

Habitualmente en los ámbitos universitarios se hacen pasantías que no se rigen por ninguna de las modalidades previstas. Son vínculos muy breves donde el factor capacitación prima sobre el factor trabajo y generalmente no tienen remuneración.

A partir del 10 de noviembre de 2008 se aprobó la ley 18.406 que creó el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional como persona jurídica no estatal. A pesar de que sus disposiciones son programáticas, y del escaso tiempo transcurrido, se puede prever que en el futuro diseñe mecanismos que faciliten y mejoren la inserción de los jóvenes al mundo del trabajo, así como de otros grupos en iguales condiciones.

#### **2.1.4 Empleo encubierto y relaciones triangulares: ¿cómo evitar el fraude?**

Las mencionadas no fueron las únicas modalidades de contratación usadas en el país, desde hace unos años, existen otras más diversificadas como el “trabajo encubierto” o “las relaciones de triangulación”.

El trabajo encubierto generalmente hace aparecer la relación de trabajo como una relación de naturaleza jurídica diferente, por ejemplo civil o comercial, con miras a evadir la protección legal. La triangulación se da cuando un trabajador se relaciona simultáneamente con más de un empleador, como consecuencia de la contratación a través de empresas suministradoras de personal, la utilización de servicios subcontratados o la cesión de mano de obra. Esta descentralización productiva, integra un proceso de transformación global de la economía, a través del cual las empresas buscan un mejor nivel de competitividad.

Estas nuevas modalidades de contratación resultaban fácilmente utilizables ante la ausencia de normativa específica en el derecho positivo laboral uruguayo. Primero creció el número de trabajadores considerados independientes que quedaron al margen de los beneficios laborales y luego se intensificaron las relaciones triangulares que dificultaron la acción de los jueces. En una entrevista realizada por OIT un juez uruguayo declaró que *“la mayor dificultad personal y de sus colegas era el aumento de juicios contra empleadores complejos y los consiguientes problemas conceptuales y de prueba, con el resultado de una creciente desprotección a los trabajadores”*. (OIT 2003)

En Uruguay crecieron entonces nuevas figuras que generaron: por un lado, la fuga o huida del derecho del trabajo es decir hacer aparecer trabajadores como si no lo fueran, para que no se les aplicara las normas laborales de protección (Ermida 2006), por otro, tener un grupo de trabajadores desprotegidos, debido a la habitual insolvencia de las empresas contratadas. (Grzetich 1999)

El subsecretario del Ministerio de Trabajo Dr. Jorge Bruni (Bruni 2007) señalaba *“todas estas instituciones son legítimas e incuestionables cuando se usan correctamente, pero son absolutamente rechazables y desvirtúan sus objetivos, cuando se hace mal uso de las mismas...”* Para evitar estas situaciones se aprobó la ley 18.099 de 24 de enero de 2007, publicada en el Diario Oficial de 7 de febrero de 2007, que rige actualmente con las modificaciones de la ley 18.251 de 6 de enero de 2008.

Hasta la entrada en vigencia de la ley 18.099, las empresas que usaban subcontratistas eran responsables subsidiarias del pago de los salarios mínimos, en virtud de lo establecido en el artículo 3 de la ley 10.449 de noviembre de 1943. La jurisprudencia extendió la aplicación de esta norma

a cualquier forma de contratación que implicara tercerización (no sólo subcontratistas) y además admitió su extensión a las deudas salariales en general (no sólo salarios mínimos), reconociendo la condena solidaria cuando se probara la intermediación fraudulenta.

La ley 18.099, tomó el criterio de la jurisprudencia en el sentido de que su ámbito de aplicación es “*a todo patrón o empresario que utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra*” (artículo 1) y la ley 18.251 también en su artículo 1 definió las modalidades de descentralización empresarial, términos que no se encontraban definidos anteriormente.

Si bien estaba prevista en la ley 18.099 la responsabilidad solidaria de todas las obligaciones laborales, del pago de las contribuciones a la seguridad social, de la prima por accidentes al Banco de Seguros y de los recuperos que las empresas pudieran adeudar al referido banco, la ley 18.251 modificó el criterio. En su artículo 4 determinó que todo empresario que utilice las figuras antes mencionadas, “*tiene derecho de ser informado acerca del estado de cumplimiento de las obligaciones laborales, provisionales así como de la póliza de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, respecto de los trabajadores contratados...*”

A esos efectos queda facultado para pedir la exhibición de: a) historia laboral y recibos de pago de aportes a organismos provisionales, b) certificados que acrediten situación regular ante organismos de seguridad social, c) constancia del Banco de Seguros que acredite el pago de la póliza, d) planilla de trabajo y recibos de pago de salarios, e) datos de los trabajadores afectados a la prestación del servicio.

En caso de que la empresa principal ejerza tal derecho, responderá por las obligaciones laborales, provisionales y del Banco de Seguros “*en forma subsidiaria*”, lo que implica que los acreedores primero deberán reclamar a la empresa subcontratista, intermediaria o suministradora de personal y únicamente en caso de insolvencia de la misma el reclamo se podrá trasladar al responsable subsidiario. Si la empresa principal no ejerce el derecho de ser informado, será castigado con la responsabilidad solidaria.

Otra innovación de la ley 18.251 es que en caso de que la empresa proveedora no acredite el cumplimiento de las obligaciones antes mencionadas, el empresario puede retenerle del monto que tenga a su favor, a fin de pagar a los trabajadores, a la seguridad social o al Banco de Seguros.

La ley 18.251 es complementaria y modificativa de la ley 18.099, por lo que en lo no modificado sigue rigiendo la ley 18.099. En este sentido cabe destacar su artículo 3 que dispuso que “*no se puede acudir a las modalidades de contratación reguladas por la ley para reemplazar a trabajadores que se encuentren en el seguro de paro, ni a los que están en conflicto colectivo, salvo que se trate de servicios esenciales*” y el artículo 5 que regula la situación de los trabajadores provistos por empresas suministradoras de mano de obra temporal quienes “*no podrán recibir beneficios inferiores a los establecidos en los laudos de Consejos de Salarios, convenios o decretos, para la categoría que desempeñen en el giro de actividad de la empresa donde prestan servicios*”.

El proceso de discusión y la posterior aprobación de esta ley tuvieron una gran importancia. Los empresarios, que se opusieron a la misma desde el inicio, la tomaron como la gota que desbordó el vaso. Consideraron que la ley les imponía exigencias desmedidas, y al igual que ocurrió con los cambios legales anteriores consideraron que sus posiciones no fueron contempladas. Luego que el Parlamento aprobó la ley se retiraron de los ámbitos donde se discutían temas laborales, llevando el enfrentamiento con el gobierno al punto más alto.

## 2.1.5 Finalización del contrato: el despido

---

### Normativa aplicable

---

#### Régimen común

- Ley 10.489 de 6 de junio de 1944 artículo 4 (comercio)
- Ley 10.542 de 20 de octubre de 1944 (establecimientos industriales salvo destajistas o jornaleros)
- Ley 10.570 de 15 de diciembre de 1944 (extiende a destajistas y jornaleros)
- Ley 12.597 de 30 de diciembre de 1958 (nueva forma de cálculo de indemnización)
- Decreto Ley 14.188 de 5 de abril de 1974 (fija el máximo en 6 mensualidades)

#### Regímenes especiales

- Ley 11.577 de 14 de octubre de 1950 (maternidad)
- Ley 14.407 de 25 de julio de 1975 (enfermedad)
- Ley 16.074 de 10 de octubre de 1989 (accidentes de trabajo)

#### Subsidio económico por desempleo

- Ley 15.180 de 20 agosto de 1991 (seguro de paro)
- Ley 18.399 de 22 de octubre de 2008 (modificativa de la 15.180)

#### Cursos de capacitación

- Ley 16.320 de 1 de noviembre de 1992 y decreto reglamentario 211/93 de 12 de mayo de 1993.
- Ley 18.406 de noviembre de 2008. (crea Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional).

#### Protección de fuero sindical

- Ley 17.940 de 22 de diciembre de 2005
  - Decreto reglamentario de 6 de marzo de 2006
- 

- *Despido en la actividad privada*

El despido es la ruptura de la relación laboral por parte del empleador, por lo que para que se produzca el mismo se necesitan dos presupuestos: a) que exista un vínculo laboral y b) que sea roto unilateralmente por parte del empleador. Legalmente no requiere ninguna formalidad, alcanza la voluntad implícita del empleador de poner punto final a la relación laboral, siempre que esa voluntad se traduzca en hechos que impidan proseguir con la actividad.

La falta de formalidades determina que la doctrina y la jurisprudencia hablen de tres tipos de despido: expreso, indirecto y abusivo. **El despido expreso**, se da cuando el empleador manifiesta su voluntad de despedir en forma clara, ya sea por escrito o en forma verbal. **El despido indirecto**, se configura cuando el empleador modifica unilateralmente condiciones esenciales del contrato de trabajo (rebaja el salario, cambia el horario con perjuicio para el trabajador, lo descende de categoría, entre otros). Para probar la existencia de un despido indirecto se requiere que el trabajador pruebe un incumplimiento del empleador grave e intolerable que impida la prosecución de la relación laboral. El trabajador en todos los casos es quien debe tomar la decisión de rescindir el contrato invocando el incumplimiento del empleador. **El despido abusivo**, se condena cuando hay una situación de uso desmedido del derecho, inmotivado y que obedece a móviles extra laborales. En la actualidad si bien se reconoce la existencia del mismo, la jurisprudencia es severa y restrictiva para condenar su paga. En caso de condena hay estándares de monto de despido, que en pocos casos superan al doble del despido común.

- *El derecho a indemnización por despido*

De acuerdo a la normativa vigente en nuestro país tiene derecho a despido todo trabajador de la actividad privada contratado en forma permanente, cualquiera sea su actividad y cualquiera sea su forma de remuneración (mes, jornal, hora o destajo). Esto significa que quedan expresamente excluidos del derecho a la indemnización los trabajadores de carácter no permanente, entendiéndose por tales según el artículo 1 de la ley 10.570: a) los trabajadores zafrales; b) los contratados para tareas de carácter transitorio y c) los trabajadores no permanentes o eventuales. Sin estar expresamente mencionados en la ley de despido también se consideran excluidos de la paga de indemnización a los trabajadores suplentes, cuando el cese se produce por el retorno del titular a la empresa y a los contratados a prueba si no cumplen la misma a satisfacción.

El artículo 10 de la ley 12.597 dispone que no correspondería la paga de la indemnización por despido al trabajador que incurre en notoria mala conducta, pero no define la misma ni da listado de hechos que la configuran. La doctrina y la jurisprudencia entienden que la notoria mala conducta se configura frente a un hecho de gravedad tal que impide la continuación de la relación laboral o frente a una reiteración de inconductas que tengan la misma consecuencia. (Zapirain, 1993)

- *Monto: limite máximo 6 mensualidades, salvo despidos especiales*

Hay dos regímenes de despido, el del mensual y el del jornalero. En ambos casos para hacer el cálculo se toman dos elementos a) la antigüedad y b) la conformación del salario del trabajador al momento del despido.

El trabajador mensual tiene derecho a una mensualidad por cada año o fracción de antigüedad con el mismo empleador, con tope de seis mensualidades. Ello quiere decir que si trabajó un día le corresponde una mensualidad porque la ley no exige una extensión mínima de la fracción y si trabajó 10 años va a tener 6 mensualidades que es el límite máximo. La mensualidad considerada como base de cálculo será la remuneración completa de un mes de trabajo, lo que significa que se integra con el salario base, las partidas marginales, los pagos en especie e incluso las alcúotas de licencia, aguinaldo y salario vacacional (Pérez del Castillo 1999).

Si el trabajador es jornalero hay que contar las jornadas efectivamente trabajadas desde el despido por año hacia atrás, sabiendo que:

- a) Para generar el derecho se necesita un mínimo de 100 jornadas (período de carencia).
- b) Se debe seguir el principio de la efectividad, entendiéndose por efectivamente trabajadas las ausencias por enfermedad común o enfermedad profesional debidamente certificadas, el tiempo ausente por accidente de trabajo, los períodos de licencia pre y post natal, las vacaciones anuales y los feriados. Los períodos amparados en seguro de paro no se consideran efectivamente trabajados para el cálculo del despido.
- c) Una vez completado el diagrama de cada uno de los años se deben aplicar las siguientes reglas: 1) si en cada período completa 240 jornadas le corresponden 25 jornales por año (Indemnización por Despido —IPD— normal), 2) si en algunos años completa 240 jornadas y en otros no, hay que hacer un promedio anual de jornadas trabajadas. Si el promedio es 240 o más le corresponde igualmente 25 jornales por cada período, aún en aquellos años en que no completó 240 (IPD promedial), 3) si tampoco se logra el promedio corresponde dos jornales de indemnización cada 25 trabajadas (IPD parcial). El período considerado para graduar la indemnización es todo el tiempo trabajado desde el cese hasta el ingreso y el tope máximo previsto en todos los casos es 150 jornales de despido. El jornal considerado como base de cálculo será un jornal completo, al igual que en el caso del mensual.

La legislación ha contemplado también distintas situaciones que son protegidas especialmente, como la trabajadora en estado de gravidez o madre reciente y situaciones de despido particulares como el de un trabajador enfermo y el de un trabajador que tuvo un accidente de trabajo.

- a) **La trabajadora en estado de gravidez o madre reciente**, no puede ser despedida durante los 9 meses de embarazo y hasta un mes y medio después del parto. La sanción prevista en caso de que se viole la obligación de mantener el trabajo, consiste en el pago de una indemnización equivalente a 6 meses de sueldo (ley 11.577). Es una obligación autónoma en el sentido de que si no corresponde despido común (por ejemplo no tiene 100 jornadas) igualmente corresponde despido especial, lo que significa que la paga del despido especial no sustituye al despido común sino que lo complementa. Además es una indemnización especial objetiva ya que no considera en ninguna hipótesis (salvo la notoria mala conducta) la causa que dio mérito al cese.

Lo escueto del texto legal hizo que sobre el tema se desarrollara una amplia jurisprudencia, que en los hechos agrega algunos elementos a considerar para que proceda la indemnización especial. En primer lugar, tratándose de una sanción grave para el empleador, debe haber un conocimiento por parte del mismo del estado de embarazo de la trabajadora. En segundo lugar considerando que la ley obliga a reintegrar a la trabajadora una vez vencida la licencia post natal, para evitar evadir la paga con reintegros efímeros, se agregó como exigencia el reintegro con ánimo de permanencia, evaluando en cada caso la existencia de ánimo de reincorporación efectiva dentro de los términos de la razonabilidad. (Larrañaga 1999)

- b) **El despido de un trabajador enfermo** que ha cumplido con los requisitos de certificación, de acuerdo al decreto-ley 14.407 no puede configurarse durante la certificación ni dentro de los 30 días siguientes a su reincorporación. La violación trae aparejada la paga de despido doble, salvo que el empleador demuestre la notoria mala conducta del trabajador o que el despido no guarde relación directa o indirecta con la enfermedad (artículo 23).

Como se aprecia esta indemnización especial tiene dos diferencias con la prevista para la trabajadora embarazada. En primer lugar no es autónoma, sino que sólo procede cuando hay derecho al cobro de despido común ya que es el doble del mismo, por lo que si el trabajador no genera derecho a despido común tampoco tendrá derecho al especial. En segundo lugar es un despido subjetivo, donde la causa que le da mérito tiene que ver con la procedencia o no de su paga.

- c) **El despido de un trabajador que tuvo un accidente de trabajo** genera también una indemnización especial. El trabajador accidentado debe ser reintegrado a trabajar dentro de los 15 días del alta médica, o en caso contrario recibirá una indemnización equivalente al triple del despido común (artículo 69 de la ley 16.074). Además la ley establece un plazo de 180 días de estabilidad a partir del ingreso, durante el cual no podrá ser despedido salvo que haya notoria mala conducta o un hecho grave superviniente. Para el caso del despido antes de transcurridos los 180 días, la ley no estableció consecuencias, por lo que la jurisprudencia admite el reclamo del despido triple o de los jornales hasta el cumplimiento de los 180 días de las dos opciones la más beneficiosa para el trabajador. (Mangarelli 1991)

- *Derechos complementarios: seguro de paro y posibilidad de capacitación*

La ley 15.180 de 20 de agosto de 1991 con las modificaciones de la ley 18.399 de 22 de octubre de 2008 prevé una prestación económica para cubrir la contingencia del desempleo forzoso y habilita al trabajador a acceder a cursos de capacitación laboral diseñados por la Junta Nacional

de Empleo (hoy Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional), con el fin de obtener una formación que le permita tener un nuevo puesto de trabajo.

La contingencia cubierta por la ley es el desempleo forzoso, entendiendo por tal, cuando el trabajador en el marco de una relación de trabajo remunerada en el sector privado, pierde el trabajo en forma temporal (suspensión) o definitiva (despido), y teniendo voluntad de trabajar y aptitudes físico-síquicas para hacerlo, no consigue trabajo. El trabajador tiene derecho a que se le pague un subsidio en tres situaciones: a) cuando tiene suspendido totalmente su contrato de trabajo, b) cuando se le reducen las jornadas o las horas de trabajo en un 25% o más, *“exceptuándose de esta causal las situaciones en que la eventualidad de la reducción de trabajo resultare de un pacto expreso o de las características de la profesión o empleo”* (modificación introducida al artículo 5 de la ley 15.180 por el artículo 1 de la ley 18.399) y c) cuando finaliza la relación por despido. Esto significa que un trabajador, por el solo hecho de ser despedido, puede en forma inmediata gozar de un subsidio, siempre que haya cumplido con el período previo de generación y no tenga causales de inhabilitación.

Para generar el derecho la ley establece como requisitos: a) si el trabajador es mensual 180 días de permanencia en la planilla de trabajo de una o más empresas, b) si se remunera por día o por hora 150 jornales en iguales condiciones que el mensual y c) si tiene remuneración variable tiene que haber percibido el equivalente a seis salarios mínimos nacionales. En todos los casos el mínimo de relación laboral exigido para poder gozar del derecho deberá haberse cumplido en los doce meses anteriores a la fecha de configurarse la causal.

Estando el Poder Ejecutivo autorizado a extender el período del seguro de paro hasta 30 meses *“de fijarse el plazo en ese máximo los respectivos mínimos requeridos serán de nueve meses, 225 jornales o 9 BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) y proporcionalmente menores cuando la extensión no alcanzara el tope de treinta meses...”* (en redacción dada por el artículo 2 de la ley 18.399 modificativa del inciso 3 del artículo 3 de la ley 15.180).

Además la ley establece una serie de causales que impiden al trabajador acceder a la prestación: a) que perciba una jubilación o un adelanto prejubilatorio, b) que se encuentre en huelga, c) que haya sido despedido por razones disciplinarias, d) que reciba otro ingreso obtenido tanto de actividades al servicio del tercero como de actividades por cuenta propia. En caso de que el trabajador tenga ingresos de cualquier otra naturaleza, si son inferiores a la prestación que le corresponde por desempleo, el seguro le abonará la diferencia y e) cuando, en la hipótesis de despido, el trabajador no concurra en forma injustificada a cursos de capacitación implementados en el ámbito del Ministerio de Trabajo (causal agregada, por el artículo 4 de la ley 18.399).

El trabajador amparado recibirá un subsidio que ya no es el régimen de pago uniforme de la prestación como lo disponía la ley 15.180, sino un sistema decreciente que tiene como objetivo incentivar la búsqueda de empleo y mejorar la situación económica del trabajador durante los primeros meses de desempleo. La modificación introducida por el artículo 1 de la ley 18.399 contempla tres situaciones: el trabajador despedido, el trabajador con suspensión total de actividades y el trabajador con suspensión parcial.

El subsidio a percibir por un trabajador despedido con remuneración mensual es el 66% calculado sobre el promedio mensual de las remuneraciones nominales percibidas en los 6 meses anteriores a configurarse la causal, para el primer mes. Luego van decreciendo los porcentajes hasta llegar al 40% el sexto mes. En el caso de los trabajadores remunerados por día o por hora el subsidio será el equivalente a 16 jornales para el primer mes, decreciendo los montos hasta llegar a nueve jornales al sexto mes.

El monto del subsidio para los trabajadores en estado de suspensión total de actividades es para los trabajadores mensuales el 50% del promedio de las remuneraciones nominales percibidas en los seis meses inmediatos anteriores a configurarse la causal, en tanto que en el caso de los jornaleros es de 12 jornales cuyo monto se obtendrá dividiendo las remuneraciones nominales percibidas en los seis meses anteriores a configurarse la causal entre 150.

En el caso de los trabajadores en situación de suspensión parcial cobrarán la diferencia entre el monto del subsidio que les correspondería y lo efectivamente percibido de la empresa durante el período en el cual se sirve el subsidio.

Si el trabajador es casado o vive en concubinato, o tiene a su cargo: familiares incapaces hasta tercer grado de afinidad o consanguinidad, descendientes menores de 21 años o ascendientes, recibirá un suplemento del 20% en cualquiera de las tres situaciones.

En todos los casos el monto del subsidio tiene un máximo y un mínimo. El mínimo, que era media base de prestación contributiva (BPC) hasta la entrada en vigencia de la ley 18.399, pasó a ser por la nueva ley una base de prestación (de \$887 a \$1775 es decir entre 42 y 84 U\$S). En cuanto al tope máximo se mantuvo ocho BPC (U\$S672) en caso de suspensión de actividades, pero se fijó una escala decreciente en caso de despido que va de 11 BPC (U\$S924) en el primer mes, 9,5 (U\$S788) en el segundo, hasta llegar a 6 BPC (U\$S504), A estos valores se aplicara el 20% de incremento si el trabajador tuviere familia a su cargo.

El plazo máximo por el que se presta el subsidio varía en función de la causal que lo motiva: seis meses o 72 jornales en el caso de los trabajadores despedidos o con trabajo reducido y cuatro meses o 48 jornales en el caso de los trabajadores con suspensión total. La ley 18.399 en su artículo uno modificando el artículo 6 de la ley anterior faculta al Poder Ejecutivo a aumentar hasta un máximo de ocho meses o 90 jornales si se registra una caída del PBI desestacionalizado durante dos trimestres consecutivos y a extender hasta 12 meses en caso de despido de trabajadores de más de 50 años por entender que esta población es la que tiene más dificultades para reinsertarse al mercado de trabajo. También la ley 18.399 admite que el trabajador pida el no pago del subsidio para hacer un trabajo de pocos días y luego vuelva a cobrar el beneficio.

Adicionalmente al beneficio económico el trabajador también tiene derecho a una prestación en especie consistente en un curso de capacitación que le permita su reinserción laboral previsto por ley 16.320 de 1 de noviembre de 1992 y el decreto reglamentario 211/93 de 12 de mayo de 1993. Estos cursos son financiados por el Fondo de Reconversión Laboral que está integrado por aportes de trabajadores y empleadores. El trabajador debe presentar su solicitud ante la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la que será estudiada por el Instituto Nacional de Empleo y Formación actualmente encargado por la ley 18.406 de administrar el fondo de reconversión laboral y de asesorar al Poder Ejecutivo en materia de empleo y capacitación, pensando en promover el trabajo decente y lograr el pleno empleo.

- *Despido en el derecho colectivo: ley de fuero sindical con alcance amplio*

La ley 17.940 de 22 de diciembre de 2005, reglamentada posteriormente por decreto de 6 de marzo de 2006, establece la nulidad de los actos discriminatorios tendientes “a sujetar el empleo de un trabajador a condición de que no se afilie al sindicato o que deje de pertenecer a él, y despedir o perjudicar al trabajador por su filiación sindical o por su participación en actividades sindicales...” (artículo 1). Constatada la infracción la consecuencia es “la reinstalación o la reposición a la situación anterior con la paga de los salarios caídos...” (artículo 3).

La ley protege a todo trabajador afiliado y se extiende además la protección a los trabajadores que están realizando actuaciones tendientes a constituir una organización sindical. El alcance amplio establecido por la ley podría pensarse que tiene incidencia, en las potestades de despedir que tienen los empleadores, pero a pesar del poco tiempo transcurrido igualmente se puede afirmar que despidos siguieron habiendo y que cuando fueron reclamados a nivel judicial los jueces valoraron las causas, sentenciando en pocas ocasiones la obligación de reintegros.

### 2.1.6 Contratos de trabajo en el sector público

---

#### Marco Normativo

---

Ley 16.320 de 1 de noviembre de 1992 (contratos de alta prioridad)

Ley 16.462 de 18 de enero de 1994 (arrendamiento de obra)

Ley 16.736 de 5 de enero de 1996 (contratos de alta especialización)

Ley 17.356 de 19 de setiembre de 2002 (contratos a término)

Decreto 123/03 (contratos a cachet)

Ley 17.930 de 19 de diciembre de 2005 (contratos de función pública)

Ley 18.046 de 24 de octubre de 2006 (contratos zafrales y eventuales)  
(contratos de becarios y pasantes)

Ley 18.098 de 27 de diciembre de 2006 (contratación de servicios tercerizados)

Ley 18.099 de 24 de enero de 2007 con las modificaciones de la ley 18.251 de 6 de enero de 2008.  
(descentralización de procesos productivos)

---

La contratación de personal por parte del Estado fue prevista inicialmente como un mecanismo excepcional de ingreso a la función pública (Sayagues 1975), pero hoy se ha desarrollado y generalizado a punto de prácticamente haberse convertido en la forma más importante de ingreso a la administración.

Un análisis de las formas de contratación de los funcionarios públicos, muestra que actualmente hay previstas legalmente una variada gama de modalidades, a través de la cual se puede producir el ingreso a la función pública:

- a) Designación en un cargo presupuestado. El funcionario se incorpora como titular de un cargo previsto en la planilla presupuestal del organismo. Es la forma tradicional de contratación, y los funcionarios se rigen por las normas del Estatuto del Funcionario Público.
- b) Contratos de función pública. No son titulares de cargos sino de funciones, estando incorporados al organismo con cargo a partidas de contratación. Se rigen por las normas estatutarias mencionadas en a) salvo en las excepciones específicamente previstas para el personal contratado.
- c) Contratos de alta prioridad. Son contratados con dedicación exclusiva, por un año prorrogable por iguales períodos no más allá del período de gobierno. Pueden usarse únicamente para los cargos específicamente mencionados por la ley 16.320.
- d) Contratos de alta especialización o alta gerencia. Son para cargos técnicos que cumplan funciones de alta especialización con dedicación total. Están pensados para fortalecer la capacidad del organismo de cumplir los cometidos asignados a través de asesoramientos adecuados. Se deben llenar por concurso abierto,

de acuerdo a un perfil previamente definido y en principio no tienen plazo de contratación.

- e) Contratos de zafrales Se entiende por contrato zafral el celebrado para tareas periódicas y previsibles, sean que las mismas constituyan las únicas desarrolladas por el organismo, o que respondan a una intensificación del trabajo en una época determinada del año.
- f) Contrato de eventuales, para el cumplimiento de tareas extraordinarias, excepcionales o imprevisibles, de duración limitada.
- g) Contratos de becarios, entendiéndose por becarios a quienes se les brinda una ayuda económica para atender el costo de sus estudios a cambio de la prestación de una tarea. El ingreso se hace por llamado público, debiendo el estudiante acreditar su condición de tal y haber aprobado el año anterior al menos una materia. El plazo de contratación es por 12 meses prorrogable por un máximo de 12 meses más. La remuneración máxima que podrá recibir el becario es de 4 salarios mínimos nacionales.
- h) Contrato de pasantes, siendo tales, los que habiendo culminado sus estudios son contratados para tener la primera experiencia laboral relacionada con la formación recibida. El ingreso se hace por llamado público y el plazo de contratación es por 12 meses prorrogable por un máximo de 12 meses más.
- i) Arrendamientos de obra. El contratado asume una obligación de resultado en un plazo determinado a cambio del pago de un precio en dinero y se desempeña en un organismo público sin tener la calidad de funcionario público.
- j) Funcionarios a cachet. Son contratados para prestar servicios artísticos, docentes o periodísticos en radios o espectáculos. Se usan en el Ministerio de Educación y Cultura, el SODRE, Canal 5 y el Ministerio de Deporte y específicamente no se les reconoce la calidad de funcionarios públicos.
- k) Contratos a término. Para poder contratarse bajo esta modalidad debe acreditarse una disminución no inferior al 1,5% en relación al total de personal que se desempeña en la Unidad Ejecutora al 30 de junio de cada año, salvo que a la Unidad se le hayan asignado nuevas competencias. El funcionario contratado no adquiere la calidad de funcionario público. El plazo de contratación será de un año, prorrogable a criterio del organismo por plazos no mayores de 12 meses. Los primeros tres meses son a prueba, pudiéndose rescindir el contrato sin responsabilidad en caso de que las autoridades entiendan que no se cumplió la prueba a satisfacción.

Sin perjuicio de las formas mencionadas nada obsta que los organismos estatales contraten servicios tercerizados. La ley 18.098 de 27 de diciembre de 2006 no prohíbe estas formas de contratación, pero fija algunas condiciones a fin de evitar la desprotección de los trabajadores contratados bajo esta modalidad. Entre ellas se encuentran a) que los pliegos de licitación establezcan que las empresas contratadas tienen que respetar los laudos de los Consejos de Salarios; b) que los organismos contratantes deben hacer controles a la empresa contratada de la documentación que acredite la paga del salario y los beneficios a sus trabajadores y, de los aportes a la seguridad social y al Banco de Seguros del Estado; c) que si se constatan incumplimientos se puede rescindir el contrato y d) que si hay deudas con los trabajadores se puede retener. Estas disposiciones se complementan con las establecidas en la ley 18.099 (ya analizadas para el sector privado), que fijan la responsabilidad subsidiaria en caso de cumplirse los extremos antes señalados o la responsabilidad solidaria en caso contrario.

### **2.1.7 Fin del vínculo laboral en el sector público: variada gama de posibilidades**

La existencia de variadas modalidades de contratación en la actividad pública, genera una amplia gama de posibilidades de finalización de los vínculos entablados:

- a) Los funcionarios presupuestados de la Administración Central y los Gobiernos Departamentales son inamovibles de acuerdo al artículo 60 de la Constitución. Ello no significa que no puedan ser separados de sus cargos, sino que para que ello ocurra se deben cumplir los extremos de ineptitud, omisión o delito, y las garantías previstas en el artículo 168 de la carta constitucional (resolución del Presidente actuando con el Ministro o los Ministros del ramo y acuerdo de la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente si hay período de receso).
- b) Los funcionarios presupuestados de los restantes organismos públicos, son amovibles al no estar contemplados en el artículo 60 de la Constitución, aunque su cese siempre debe hacerse respetando las debidas garantías.
- c) Los contratados para función pública —una vez vencido el plazo de contratación— serán evaluados a fin de analizar la procedencia de la renovación del contrato. La relación contractual se podrá rescindir, sin responsabilidad para la administración, si el funcionario no obtuvo calificación satisfactoria en el período; si tuvo más de 10 inasistencias injustificadas en el año; o por razones disciplinarias.
- d) Los contratados de alta especialidad cesan cuando vence el contrato, pero el mismo se puede renovar con la única limitación de no superar el período de gobierno, es decir que el fin del período de gobierno marca automáticamente el cese.
- e) Los zafrales y los eventuales cesan una vez finalizado el período o la tarea para la que se les contrató, al igual que los que tienen arrendamiento de obra.
- f) Los pasantes y los becarios cesan automáticamente vencido el año de contratación o el período máximo de prórroga admitido que son 12 meses más.
- g) Una situación original es la de los contratados a término, para quienes existe un régimen especial, en parte parecido al de estas modalidades contractuales en la actividad privada. La extinción del contrato por vencimiento del plazo no da derecho a indemnización. Si la contratación superó los 24 meses, el trabajador tendrá derecho al cobro de la indemnización por despido (aplicando las disposiciones de la actividad privada), y al amparo del seguro de paro. El contrato se puede rescindir antes de la fecha prevista para su finalización con cinco o más faltas en doce meses o mala conducta probada.

## **2.2 Negociación de las formas de contratación**

Las modalidades de contratación fueron un tema prácticamente ausente en las negociaciones celebradas entre 1985 y 1995 en la actividad privada y en los convenios colectivos resultantes de las mismas. En 1996 algunos las incluyeron, pero hasta la fecha no son un contenido de la negociación en el que se haya puesto énfasis especial. Lo mismo sucedió en la actividad pública, donde el tema recién se puso sobre la mesa de debate a partir del año 2005.

### **2.2.1 En la actividad privada**

Una recorrida por las formas como se trató el tema en las negociaciones anteriores a 2005 muestra que:

- a) El reconocimiento de nuevas modalidades de contratación que permita a las empresas adaptar el número de trabajadores a las necesidades de sus ciclos productivos, estuvo prácticamente ausente. Solamente el convenio celebrado en el año 2003 entre la Cámara Metalúrgica y la Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines (UNTMRA) para empresas y trabajadores pertenecientes al sector metalúrgico reconoció cuatro modalidades de contratación: 1) el trabajador permanente, 2) el trabajador en período de prueba (válido hasta 500 horas pasadas las cuales el contrato adquiere la calidad de permanente), 3) el trabajador eventual contratado para situaciones de aumento del volumen de la producción y 4) el contratado para obra determinada que cesa a la finalización de la misma. El convenio establecía que todas estas formas de contratación deberían negociarse a nivel de empresa, definiéndose en esas negociaciones cuando el trabajador eventual pasaría a ser permanente. Este convenio tuvo como antecedente una negociación celebrada en 1998 entre Compañía de Envases (empresa perteneciente al sector metalúrgico) y su Comité de Base.
- b) Algunos pocos acuerdos<sup>3</sup> autorizaron expresamente a tercerizar servicios, aunque no lo hicieron en forma general sino limitado a tareas secundarias o periféricas de las empresas, básicamente referidas a servicios de vigilancia.
- c) Otros escasos convenios autorizaron la tercerización de los servicios pero a través de microempresas constituidas por trabajadores de las empresas despedidos en reestructuras<sup>4</sup>, en tanto que otro reducido número de convenios prohibió en forma expresa tercerizar<sup>5</sup>.

Desde el año 2005, la constatación de una creciente utilización de la flexibilidad en la contratación por parte de los empleadores, centrada básicamente en la contratación de empresas suministradoras de personal como forma de abaratar costos, hizo que en el Grupo19 “Servicios profesionales, técnicos, especializados y aquellos no incluidos en otros grupos” subgrupo 02 “Empresas Suministradoras de Personal” tanto en 2005 como en 2006 se negociara “*que los trabajadores suministrados percibirán el salario mínimo fijado para su categoría, correspondiente al grupo de actividad en el que prestan efectivamente servicios...*” Con eso se igualó la remuneración de los trabajadores suministrados, con la remuneración mínima obligatoria establecida para el sector de actividad al que pertenece la empresa en la que se prestan servicios, siendo este modelo el que posteriormente tomó la “Ley de Tercerizaciones” aunque más ampliado ya que no sólo refirió a salario sino también a beneficios.

Más lejos aún en el convenio celebrado en la ronda de 2008 se dejó constancia de que la paga de los trabajadores provistos por empresas suministradoras al sector privado, debe ser similar a la paga y los beneficios que abona la empresa cliente a su personal permanente. Esta disposición negociada por los actores iguala la situación del personal provisto con el personal propio de las empresas, considerando los salarios y beneficios que se dan en las mismas y por ende yendo más allá de lo obligatorio que son salarios mínimos y beneficios legales.

La multiplicación de otras modalidades de tercerizaciones hizo también que en la ronda de negociación de 2006 y 2008, básicamente en las actividades industriales, se acordara una limitación

---

<sup>3</sup> En 1997 el convenio de Fanaesa con la Federación del Caucho y en 1998 el convenio de Fábrica Nacional de Cerveza con el Centro Gremial afiliado a FOEB.

<sup>4</sup> En 1997 el convenio de Maltería Oriental con el Centro Gremial afiliado a FOEB y en 2003 el convenio de Cervecería y Maltería Paysandú con el Sindicato de Obreros y Empleados.

<sup>5</sup> El convenio de Maltería Paysandú con el Sindicato de Obreros y Empleados y el de 2002 de Norteña y su Comité de Base afiliado a FOEB.

a estas formas de contratación. En unos casos se definió cuando se puede contratar personal temporal<sup>6</sup> y en otros directamente se prohibió la contratación dando plazo para que las empresas tomaran al personal tercerizado como permanente<sup>7</sup>.

Otras formas de contratación que permitan adecuar el número de trabajadores a las necesidades de los ciclos productivos, prácticamente no se negociaron estando sólo presentes en el convenio de la Industria Metalúrgica de 2005, repetido luego en el 2006, y que reprodujo lo negociado en 2003, ya comentado.

Siendo la normativa vigente relativa a la **indemnización por despido** de orden público, el tema prácticamente no es objeto de negociación ni a nivel de rama ni a nivel de empresa, salvo para establecer despidos incentivados con valores indemnizatorios superiores a los legales, en caso de reestructuras que pudieran implicar pérdida de puestos de trabajo.

### 2.2.2 En la actividad pública

El tratamiento en conjunto de las distintas modalidades de contratación recién surgió en el sector público a partir del año 2005 y como consecuencia de la creación de un ámbito institucional fomentador de la negociación colectiva en el sector, el Consejo Superior de Negociación Colectiva entre el Estado y los funcionarios públicos.

Una de las principales preocupaciones compartidas por las partes en dicho ámbito, fue la necesidad de hacer un diagnóstico sobre las formas de contratación en el Estado y proponerles alternativas dado que se consideraba que las modalidades existentes estaban afectando negativamente el sistema de empleo público nacional.

Se creó un grupo de trabajo donde se efectuó un diagnóstico y se propusieron algunas alternativas de solución, lo que fue recogido en un documento final suscrito el 31 de mayo de 2005. El documento partió de que el Estado sustituyó personal estable por personal precario, que por tener bajos salarios, demostró una muy baja adhesión a las instituciones. Recomendó solucionar esto, incorporando a todos los contratados con modalidades precarias, bajo el régimen de contrato de función pública, a cuyos efectos previó la creación de Comisiones Paritarias por organismos.

Las recomendaciones fueron primero aprobadas por el Consejo Superior de Negociación Colectiva de los Funcionarios Públicos, y luego incorporadas en la Ley de Presupuesto, con lo que se habilitó la creación en todas las oficinas públicas de las Comisiones Paritarias, que aunque en forma lenta, estudiaron los contratos precarios y evaluaron la conveniencia de su transformación a funcionarios públicos. El mayor logro de estas Comisiones Paritarias fue no sólo que cerca de 8000 trabajadores fueron regularizados, sino también que se comenzó a fomentar el desarrollo de una fluida negociación entre los funcionarios públicos, en muchos casos hasta ahora casi ausente.

---

<sup>6</sup> En la industria alimenticia los convenio de “Dulces, chocolates, golosinas, galletitas y alfajores”, los de “Fideerías” (tanto en la ronda 2006 como 2008) y “Molinos de té y café” (ronda 2006 y 2008). en el caso del convenio de “Dulces chocolate, galletitas y alfajores” en la ronda 2008 se incorporó con carácter interpretativo el alcance de la limitación para tercerizar definiéndose en que caso se considera que existe un incremento temporal de trabajo. En la ronda 2008 incorporó la limitación el convenio de “Saladeros y Secaderos de cuero”.

<sup>7</sup> Convenios del sector “Curtiembres” celebrado en 2006 y 2008 con UOC.

## 2.3 Visión de actores

Dentro de las formas de contratación, la nueva ley de tercerizaciones, fue el tema que generó más debates, contando con un amplio respaldo sindical y una fuerte resistencia empresarial que provocó uno de los mayores niveles de enfrentamiento con el gobierno.

### 2.3.1 En el sector privado: visiones diferentes

Los contratos a tiempo parcial o de duración determinada son frecuentemente utilizados en la realidad y se pueden considerar incorporados a los vínculos habituales aceptados por los actores. Las distintas visiones surgen, en cambio, respecto de otras modalidades de contratación, como las relaciones triangulares, recientemente reguladas en el Uruguay por la ley 18.099 de 24 de enero de 2007 con las modificaciones dadas por la ley 18.251 de 6 de enero de 2008 como se señaló anteriormente.

El movimiento sindical siempre consideró las contrataciones a través de intermediarios, subcontratistas o suministradoras de personal deterioraban las condiciones de trabajo, el salario y los beneficios de los trabajadores. A juicio de los sindicalistas con ellas se favorece la falta de motivación, la ausencia de involucramiento y se genera la precarización del mercado de trabajo.

Si bien los sindicatos generalmente se pronunciaron en contra de estas modalidades de contratación, recibieron de buen agrado la aprobación de la ley por entender que la misma operó como una garantía ante la eventual insolvencia del empleador y mejoró los salarios y beneficios de los trabajadores de empresas suministradoras de personal. Sin embargo siguen bregando por la eliminación de estas modalidades de contratación.

Milton Castellanos (Secretario General de FUECI e integrante de la Mesa Representativa del PIT CNT) decía en entrevista realizada por Manuel Mendez<sup>8</sup> *“Todos conocemos los abusos que cometen las empresas tercerizadas, los bancarios saben muy bien lo que ha pasado con las empresas de limpieza y seguridad que trabajan en el sector. (...) La ley de tercerizaciones llena un espacio para que las relaciones laborales sean más justas. Los empresarios decían que con la ley el país se iba a venir abajo, que no iban a haber más inversiones, que las empresas iban a cerrar, pero nadie por esto cerró ni quebró. El sector empresario piensa más como patrón que como empresa y siempre está en contra de cualquier mecanismo que suponga favorecer a los trabajadores (...) no les interesa regularizar las relaciones laborales”*.

Luis Puig (integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT CNT) en entrevista realizada por Sonia Breccia<sup>9</sup> decía *“la ley de tercerizaciones es un primer paso para empezar a enfrentar la sobreexplotación de trabajadores que ganan 10 o 12 pesos la hora (aproximadamente 0,45 a 0,50 U\$S) (...) Que las empresas primarias que subcontratan o tercerizan tengan la obligación de hacerse cargo de las carencias y violaciones a los derechos laborales es un aspecto fundamental. (...) Las patronales tienen que entender que es un tema que vamos a tener que seguir discutiendo, buscando terminar con él”*.

Confirmando estas expresiones, una breve recorrida por las plataformas sindicales presentadas en las negociaciones colectivas de 2008, muestra que básicamente en actividades industriales, pero también en actividades de servicios como la televisión abierta, la televisión para abonados, las productoras de contenidos, los correos y mensajerías privadas, los sindicatos reivindican el fin de las tercerizaciones y la incorporación de los trabajadores tercerizados a las plantillas estables de las empresas.

<sup>8</sup> Entrevista publicada en [www.aebu.org.uy](http://www.aebu.org.uy)

<sup>9</sup> 1410 AM Libre entrevista de 4 de julio de 2007.

Los empresarios sostienen que el mundo actual —cada vez más competitivo— les exige modificar su estructura organizativa, adaptando la dotación de los recursos humanos a las condiciones del mercado, para lo cual —usar modalidades de contratación no tradicionales— es una alternativa válida. Sin embargo parte de ellos empezaron a reconocer que trabajadores tercerizados, son trabajadores que no se involucran en la problemática de las empresas, y por tanto difícilmente acompañan las nuevas estrategias de competitividad desarrolladas por las mismas. Con una u otra visión todos los empresarios coinciden en que la ley no debería de limitar estas posibilidades de contratación.

Hasta ahora la ausencia de un marco normativo para la contratación en la actividad privada permitía a las empresas abordar distintas modalidades de contratos. La aprobación de la ley de tercerizaciones a juicio de los empresarios implicó una limitación inexistente anteriormente.

Las Cámaras empresariales rechazaron la ley de tercerizaciones de plano. Para ser responsables subsidiarias las empresas contratantes deben controlar que la suministradora cumpla las normas laborales, lo que los empresarios no aceptan. El Presidente de la Cámara de Comercio José Luis Puig<sup>10</sup> señalaba que *“las empresas no deberían ser las encargadas de fiscalizar a sus pares...”*. Esto lo complementaba el Gerente de Gremiales Julio Guevara<sup>11</sup> *“el sistema es riesgoso, puede generar problemas muy serios, sólo con una auditoría permanente se podrá controlar a las empresas contratadas (...) el gobierno debería de tener que tener un mecanismo de forma que la DGI y el BPS entreguen certificados para que las empresas que contratan servicios tengan garantías”*.

Por su parte el Presidente de la Comisión de Relaciones Laborales de la Cámara de Industrias Andrés Fostik<sup>12</sup> expresaba *“con el ánimo de corregir abusos se cometen excesos ya que se bien hay empresas que usan el mecanismo de la tercerización en forma ilegal no se puede poner a todo el mundo en la misma bolsa. Por eso la Cámara de Industrias recomendará a sus afiliados que ante la mínima duda cancelen los contratos con empresas que le brindan servicios para evitar juicios y futuros problemas”*.

Abogados laboristas, asesores de empresas y también de Cámaras Empresariales, igualmente hicieron severas críticas. Por ejemplo el Dr. Gonzalo Irrazabal (2007) señala *“Se reguló una situación en sentido contrario de la moderna gestión empresarial... la ley va contra la descentralización que impera en el mundo moderno. Las empresas deben modificar su organización tradicional teniendo como una de las opciones válidas la modificación estructural encaminada hacia la flexibilidad productiva. Lejos de proteger al trabajador esta visión apunta a la vieja concepción de estructuras empresariales rígidas...”*.

Por su parte el Dr. Nelson Larrañaga (2007), asesor de empresas sostiene la tesis que el gobierno es el encargado del control y que no debe trasladar esa función a las empresas. *“La ley establece controles inspectivos a la proveedora, pero en la práctica (la empresa contratante) no está preparada para hacerlo ni tiene facultades legales. El Estado transfiere su cometido sin ningún beneficio a las empresas (...) la ley ideal sería con un Estado responsable de controlar a las empresas y certificar el cumplimiento de las normas (...) Esta idea se concretaría con un Estado que debería crear una oficina en cada departamento. Estaría formada por Inspectores de la Inspección de Trabajo, el BPS y el Banco de Seguros y llevaría a) un registro de empresas proveedoras, b) realizaría los controles, c) expediría el certificado de cumplimiento renovable en forma cuatrimestral, d) actuaría ante las denuncias de incumplimiento y e) ordenaría retenciones*

---

<sup>10</sup> Declaraciones publicadas en El Observador de 13 de junio de 2007.

<sup>11</sup> Declaraciones publicadas en El País de 9 de enero de 2007.

<sup>12</sup> Declaraciones publicadas en El País de 9 de enero de 2007.

*de precio. La empresa proveedora debería presentar la documentación que le requiera la oficina y ésta debería expedir el certificado. (...) Así se restablecería el equilibrio entre la protección al trabajo y la libertad de la empresa. La tercerización genera trabajo y aporta valor competitivo a las empresas, la ley no debería interferirla.”*

El aspecto que llama la atención en este punto, es la opinión no unánime existente entre los empresarios que venden servicios a las empresas tanto públicas como privadas. Mientras para unos *“se instalará el temor a contratar servicios a terceros (...) lo que llevará a los clientes a volver a la idea de que es mejor cumplir por ellos mismos todas las tareas”*; para otros *“la ley es una manera de sanear el mercado porque las empresas que no cumplan desaparecerán y las que cumplen saldrán favorecidas porque darán 100% de garantía del cumplimiento de sus obligaciones”*<sup>13</sup>.

En lo referente a la **normativa que regula la indemnización por despido** está pacíficamente incorporada tanto a empresarios como a trabajadores. Sin embargo, para el movimiento sindical estaría faltando, una disposición que contemple los despidos colectivos, en las dos situaciones posibles: a) grandes inversores predominantemente extranjeros que resuelven retirarse del país pagando lo legal pero generando desempleo y b) empresas que cierran y no están en condiciones de pagar dejando además de desempleo deudas laborales.

El cambio existente en la **regulación de las relaciones colectivas** de trabajo, en lo referente al despido por motivos sindicales, que fue bien recibido por el movimiento sindical en el entendido de que restablece el equilibrio entre las partes, ha sido objetado por los empresarios del país, quienes sostuvieron que puede llevar a una inamovilidad del funcionario privado similar a la del funcionario público<sup>14</sup>, advirtiendo en una carta abierta fechada el 25 de noviembre de 2005 que la ley podría traer desequilibrios a la economía local, provocando inestabilidad económica y social.

### **2.3.2 En la actividad pública: coincidencia en el rechazo**

En el documento emanado del 9no Congreso del PIT CNT relativo a la reforma del Estado se rechazó la política de subcontratar para reducir costos *“los intentos de tercerización que en el ámbito de la gestión pública han buscado recortar los gastos salariales de la plantilla de trabajadores, pero terminaron aumentando la deuda pública e introduciendo una cantidad de formas jurídicas que escapan a los controles reglados de la Administración Pública (...) defendemos la postura de una tarea permanente, con un funcionario permanente y el principio de igual función igual remuneración.”*

Las autoridades de gobierno coinciden también en criticar las situaciones creadas por las diversas formas de contratación existentes en el sector público. Por ejemplo Humberto Ruocco<sup>15</sup> anterior Director de la Oficina de Servicio Civil dijo *“lo que la Ley y la Constitución establecen ha sido distorsionado por diversos mecanismos que, en particular en la Administración Central, han producido una situación caótica, que muchas veces se traduce en ineficiencia, inequidad y falta de transparencia”*. *“Consideramos que la introducción de relaciones contractuales, en reemplazo de cargos de carrera, que cumplan funciones públicas permanentes, es inadecuada”*.

<sup>13</sup> Declaraciones en El País de 11 de enero de 2007.

<sup>14</sup> La República de 2 de noviembre de 2005.

<sup>15</sup> Palabras de apertura en el seminario “Transformación Democrática del Estado, Formación y gestión humana” organizado por la Red Uruguaya de capacitación y formación de funcionarios públicos y realizado en el Edificio Libertad en mayo de 2007.

## 2.4 Flexibilidad o rigidez

Existe una discusión acerca del grado de flexibilidad o rigidez del sistema de contratación y, en particular, sobre el impacto de los cambios recientes. En este punto se destacan algunos aspectos de este debate.

### 2.4.1 En el sector privado

- **Contratación a tiempo parcial, para obra determinada o a plazo: sin obstáculos jurídicos.** Cuando se contrata a un trabajador, la celebración de contratos a tiempo parcial, por plazo fijo, para obra determinada, para tareas zafrales, eventuales o transitorias, es perfectamente válida, no constituyendo el marco jurídico un obstáculo para su realización.
- **Nuevas disposiciones sobre subcontratación, intermediación o suministro de personal: originan discrepancias.** Los cambios introducidos en la contratación laboral por intermediarios, subcontratistas, o empresas suministradoras de personal trajo más polémicas. La ley 18.099 de 2007 con sus modificaciones de 2008, pretendieron evitar el fraude con la consiguiente desprotección que apareja a los trabajadores, por lo que ese objetivo parece inobjetable. Sin embargo el marco normativo al poner en manos de los empleadores la responsabilidad de los controles, les impuso un nuevo costo, que algunas empresas dijeron tener dificultades para asumir.
- **Libertad de despido: pagando una indemnización limitada y salvo represión antisindical.** El monto legal para indemnizar el despido, incluso los especiales nunca fue una traba para despedir. La duda puede surgir con la ley 17.940 *de fuero sindical que* aumentó la protección al sindicalista. Los empresarios afirmaron que la ley podría llegar a implicar la inamovilidad en el sector privado. Los hechos indican que ha habido despidos, en algunos casos hubo juicios para impedirlos, pero la justicia los ratificó, cuando la empresa demostró que no eran represión sindical. Todo parecería demostrar que no es una rigidez importante en el mercado laboral.

### 2.4.2 En el sector público

La mala utilización de formas flexibles de contratación había generado una importante distorsión en el sector público. Hubo una política de corregir las distorsiones, que se aspira a consolidar en la reforma del Estado que se está discutiendo.

El objetivo es contar con una base sólida de funcionarios que cumplan efectivamente el rol asignado, y dar agilidad a los mecanismos que permitan destituir a los funcionarios que no lo cumplan. Estos mecanismos actualmente existen, pero la cultura del país hace que no se pongan en práctica, con lo que en muchos casos quienes permanecen en los puestos de trabajo no son necesariamente los más aptos para ello. Aptitud y actitud son los nuevos valores reivindicados, y para lograrlo se necesitan trabajadores estables en su función y no contrataciones transitorias.

## Capítulo 3

### Fijación de salarios

Los sistemas de remuneración pueden clasificarse en dos grandes categorías extremas: remuneración fija y remuneración variable, existiendo una amplia gama de sistemas mixtos.

El contrato tradicional era de tiempo indefinido y establecía una remuneración asociada al tiempo de trabajo, contado por mes, por día, etc. En cambio en los sistemas de remuneración variable el monto de remuneración está asociado a indicadores vinculados a los resultados de la empresa. Estos resultados pueden ser el rendimiento, la productividad, su participación en el mercado o cualquier otra variable que las partes acepten relacionar con la remuneración.

El sistema de remuneración por tiempo tiene un supuesto implícito y es que cada trabajador en el tiempo en que está en la empresa está trabajando. Sin embargo este es un supuesto, podría decirse, muy fuerte. En primer lugar no todo trabajo es igualmente “comprometido” y, por otro lado, desde el punto de vista de la empresa no siempre es posible determinar con precisión si se están haciendo las tareas necesarias o si ello ocurre solo parcialmente. Cuando el trabajo tiene especificaciones muy claras y sencillas es posible hacer un diagnóstico claro pero no lo es cuando las tareas o funciones tienen componentes difíciles de medir o de evaluar.

Esto ha llevado a tratar de que los sistemas de remuneración evolucionen incluyendo componentes variables asociados a los resultados que tiene la empresa. En este caso, a diferencia del sistema tradicional, el monto de la remuneración no es fijo sino variable, por lo que se habla de flexibilidad salarial. El objetivo de los nuevos sistemas de remuneración es vincular la remuneración a variables que dependen de la competitividad, por lo cual se los vinculan a la creación de empleos.

Los sistemas de remuneración han generado múltiples debates que abarcan a las políticas salariales y a la negociación colectiva pública o privada y se centran en los siguientes temas:

- Criterios de fijación del salario mínimo.
- Niveles de negociación: rama o empresa.
- Pautas para la fijación de salarios.
- Vínculo entre la remuneración y los resultados de las empresas.

#### a) *Discusiones sobre el salario mínimo.*

El objetivo de la existencia de un salario mínimo es establecer un nivel de ingresos que cubra necesidades básicas, es decir establecer un estándar laboral y reducir la pobreza. Se han realizado críticas, afirmando que los salarios mínimos dificultan que el mercado de trabajo absorba nuevos trabajadores y que eleva los salarios medios, expandiendo la inflación. De acuerdo a estas visiones, la existencia de un salario mínimo se podría transformar en un factor limitante de la competitividad y el crecimiento, así como de dificultad para la creación de empleos.

Con estos fundamentos en varios países se adoptaron medidas para reducir el impacto de los salarios mínimos. Estas medidas van desde la postura más radical de eliminarlo (Gran Bretaña en 1993, aunque en 1997 se repuso limitando su incidencia en los salarios medios) a su reducción en términos reales o reduciéndolo para algunas categorías de trabajadores cuya inserción laboral es más difícil, como los jóvenes y los aprendices.

Debería precisarse que paralelamente a estas iniciativas se mantiene la discusión acerca de en qué medida el salario mínimo es una limitante al buen funcionamiento del mercado laboral y en este tema los estudios empíricos no tienen resultados concluyentes. Más bien parece existir

una idea de que más que el salario mínimo en sí, lo relevante es el nivel en que se fije, el contexto económico y, particularmente, la amplitud de su aplicación y si algunas categorías deberían quedar excluidas del mismo para facilitar su ingreso al mercado laboral.

*b) Sistema de negociación*

Siempre han existido diferentes sistemas de negociación. Algunos países optaron por negociaciones tripartitas con un fuerte papel del Estado, mientras que en otros éste tiene un papel muy inferior. Paralelamente existen modelos en los que las negociaciones son más centralizadas, con un rol importante del nivel nacional y sectorial y otros en los que la negociación es descentralizada y en sus aspectos centrales se desarrolla a nivel de la empresa.

Independiente de las diferencias anteriores, el funcionamiento de la economía en las últimas décadas planteó desafíos importantes a los sistemas de negociación centralizados, y de hecho en muchos países, sin desaparecer e incluso manteniendo su importante papel en el conjunto, hay un crecimiento del papel de la negociación a nivel de empresa.

Esto se explica porque muchos de los temas nuevos de negociación son muy difíciles de acordar a nivel de sector y más aun a nivel nacional, pues sólo tienen sentido a nivel de cada empresa. En los países en donde históricamente este nivel fue el principal lo que ocurrió fue un reforzamiento de las discusiones en dicho ámbito. En cambio en los casos en que la negociación centralizada era la principal ocurrió una especie de redefinición de los temas que se discuten a cada nivel y un cambio bastante generalizado de la importancia relativa de cada uno de ellos.

En estos casos a nivel nacional y sectorial se discuten problemáticas generales como los salarios mínimos, nacional y por categoría en cada sector, condiciones de trabajo mínimas y acuerdos programáticos, que luego requieren concreción a nivel de cada empresa. Esta negociación se complementa a nivel de las empresas. Es decir, sin eliminarse la negociación centralizada, la del nivel de empresa adquiere un rol muy superior al que tenía anteriormente.

*c) Vínculo del salario al desempeño*

Existe una tendencia importante a reducir los sistemas de remuneración tradicionales vinculados al tiempo de trabajo. Sin que este sistema desaparezca, sino en forma paralela al mismo, en muchas empresas parte de la remuneración se asocia a alguna variable (o variables) de desempeño, individual, colectivo o del conjunto de la empresa. Los sistemas de remuneración pasan a adoptar una modalidad mixta, con un componente fijo, asociado a las horas de trabajo y un componente variable asociado al desempeño.

La forma que adoptan los sistemas variables tiene muchas opciones. En algunos casos la evaluación es al trabajador en forma individual, en otras es a equipos o grupos de trabajadores, en otros casos es a los resultados globales que tiene la empresa. Por ejemplo la participación en los beneficios, o los bonos o la distribución de acciones son algunos ejemplos.

En algunos países hay estímulos fiscales a estos sistemas o exoneraciones de aportes a la seguridad social. La negociación colectiva tiende crecientemente a abordar este contenido no tradicional en la distribución de los ingresos.

*d) Disminución (o ruptura) de los ajustes de salarios y el alza de los precios.*

El ajuste de los salarios en función de la evolución de la inflación tiene por objetivo recuperar el poder de compra del salario que se produce por el alza de los precios de la canasta de bienes y servicios de consumo.

El centro de la discusión no es si el crecimiento de los precios se debe tener en cuenta en el ajuste de los salarios, tema que no parece ser discutible. Sí lo es en cambio el automatismo del ajuste. Algunos países como Italia en 1993 eliminaron la escala móvil que implicaba un ajuste automático de los salarios por la inflación.

Esto también está vinculado al tema del sistema de negociación colectiva. Pero cuando se generaliza la remuneración por factores vinculados a su desempeño el crecimiento del salario depende cada vez más de factores diferentes al alza de los precios.

Los **actores sociales** han tenido posiciones enfrentadas en este tema. La flexibilidad salarial es fuertemente impulsada por los empresarios. Los nuevos sistemas pueden, además, motivar a los trabajadores a involucrarse con los problemas de la empresa, contribuir al logro de sus objetivos y asociar sus remuneraciones a los mismos. Pero suelen existir dificultades para implementar estos sistemas, provenientes de la misma empresa o del sistema de remuneración en general.

Estos sistemas requieren una gestión empresarial sofisticada, donde exista, por ejemplo, planificación estratégica, definición clara de los objetivos a alcanzar en el tiempo. No todas las empresas tienen un funcionamiento interno de este nivel, particularmente las pequeñas y medianas. Y sin tener una definición clara de los objetivos no es posible medirlos para a partir del avance en los mismos redistribuir los resultados entre todos los trabajadores.

En cuanto al sistema de remuneración en general, si la práctica tradicional es de nivel macro o centralizado, la promoción de sistemas micro y su articulación con los sistemas macroeconómicos suele encontrar dificultades. Debe tenerse en cuenta que los sistemas de remuneración variables no suelen ser alternativos a los centralizados, en los países donde existen estos sistemas, se articulan con ellos conformando sistemas mixtos.

El sindicalismo suele oponerse a la flexibilización salarial, aunque en los sistemas mas descentralizados tienen menos resistencias que en los centralizados. Cuando los sistemas de negociación en el tema salarial se limitaban a los indicadores de ajuste la negociación de sistemas variables no solo implica una mayor inseguridad en las remuneraciones sino una dificultad muy superior.

La indexación salarial es mucho más sencilla que la participación en la elaboración y el seguimiento de indicadores diversos vinculados a la gestión de la empresa. Muchos sindicatos pueden considerar que estos no son temas que el sindicato deba involucrarse, por ser típicos de la empresa. Por otro lado su complejidad es una dificultad para la empresa y para los trabajadores. Pero cuando la empresa da garantías, establece sistemas de negociación y transparencia en la información favorece la participación sindical en sistemas de remuneración flexibles.

### **3.1 Regulación y marco jurídico de la fijación de salarios en Uruguay**

En la legislación uruguaya no existe un texto que establezca un sistema uniforme en materia de salarios, estando el régimen conformado por disposiciones aisladas que no siempre rigen con carácter general. Hay diferencias entre el sector público y el privado.

### 3.1.1 En la actividad privada

---

#### Normativa

---

##### Fijación del salario

- CIT N° 26 (fijación de salarios mínimos)
- CIT N° 99 (fijación de salarios en la agricultura)
- CIT N° 121 (fijación de salarios mínimos)
- Ley 10.449 de 12 de noviembre de 1943 (Consejos de Salarios)
- Decreto-Ley 14.791 de 8 de junio de 1978

##### Protección

- CIT N° 95 (protección del salario)
- Ley 3299 de 25 de junio de 1908
- Decreto Ley 14.188 de 5 de abril de 1974

##### Plazo de pago

- Decreto Ley 14.159 de 21 de febrero de 1974.
- 

La legislación uruguaya establece que los salarios se deben pagar: a) si el pago es mensual dentro de los 5 primeros días hábiles y nunca después de los 10 primeros días corridos del mes siguiente del que corresponde abonar, b) si es quincenal dentro de los 5 días hábiles de vencida la quincena, c) si es semanal al finalizar la respectiva semana.

El CIT N° 26 (ratificado por Uruguay en 1933) regula procedimientos para la determinación de salarios mínimos, dejando en libertad al derecho interno para “*determinar los métodos para la fijación de salarios mínimos y la forma de su aplicación*”. El CIT N° 131 agregó la intervención de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, fijando en forma preceptiva su participación.

Los métodos de fijación de salarios presentes en nuestro país son fundamentalmente tres: fijación directa por el Poder Ejecutivo, fijación a cargo de órganos tripartitos (Consejos de Salarios) o fijación por convenios colectivos.

- *Fijación de salarios por decreto del Poder Ejecutivo*

La intervención del Estado para fijar salarios comenzó siendo accidental, aplicándose únicamente para solucionar conflictos y por vía de ley. Los primeros antecedentes son de 1922. En 1968, en el marco de medidas de excepción se prohíbe la negociación y un decreto congela precios y salarios y crea una institución especial para autorizar aumentos. En este marco legal comenzó a decretarse el salario mínimo nacional.

El proceso por el cual el gobierno adquirió mayores competencias para fijar salarios se complementó con el decreto-ley 14.791, que facultó al Poder Ejecutivo, actuando conjuntamente con el Ministerio de Economía y el de Trabajo a regular los salarios de todos los trabajadores de la actividad privada.

- *Régimen general de negociación para el sector privado: Consejos de Salarios*

Los Consejos de Salarios, creados por la ley 10.449 de 1943, son organismos que tienen como cometido la fijación de salarios y categorías por rama de actividad. Están integrados por siete miembros, tres nombrados por el Poder Ejecutivo (el primero de los cuales ejerce la

presidencia), dos representantes de los trabajadores y dos de los empleadores con igual número de alternos.

De acuerdo a la ley los delegados de los trabajadores y de los empleadores deben ser elegidos con votación secreta en elecciones controladas en forma preceptiva por la Corte Electoral. Los Consejos pueden ser convocados de oficio por el Poder Ejecutivo o a instancia de parte. El derecho a pedir la convocatoria es compartido entre las organizaciones patronales u obreras que tienen personería jurídica y en el caso de los trabajadores también pueden solicitarla con nota firmada por los dos tercios del personal del sector que reviste en planillas de trabajo.

Las reglas de actuación de los Consejos estipuladas por la ley son: a) basta una mayoría simple para poder adoptarse decisiones, b) no puede efectuarse ninguna votación sin una citación especial con no menos de 48 horas de antelación, c) para votar se requiere la presencia de los delegados de las tres delegaciones, d) las decisiones adoptadas ya sean por unanimidad o por mayoría tienen valor de laudo, es decir fuerza obligatoria para todas las empresas del sector, independiente de que hayan o no participado de la negociación y para todos los trabajadores, independiente de que estén o no afiliados.

La ley 10.449 de 1943 si bien fue creada como un mecanismo de fijación de salarios, en los hechos operó como el sostén de toda la negociación colectiva para el sector privado del país, estimulando la sindicalización y fortaleciendo al movimiento sindical. Rigió hasta 1968, cuando el Poder Ejecutivo suspendió su aplicación.

Cuando se retoman las libertades con la vuelta de la democracia, en 1985, también se retoma la negociación colectiva. La base jurídica de la misma vuelve a ser la Ley de Consejos de Salarios, pero las condiciones políticas del país no permitían el cumplimiento de varias exigencias de esta ley. Desde 1985 hasta la fecha, los Consejos han funcionado no cumpliendo todas las formalidades legales, lo cual determina que sus resoluciones no tienen valor de laudo. Para que lo tengan el Poder Ejecutivo ha debido emitir decretos con los acuerdos de los Consejos. Las formalidades que no se cumplen son las siguientes:

- a) Los delegados no se eligen por elecciones directas como está dispuesto en el artículo 6 de la ley, sino que hay una designación directa de los delegados por el Poder Ejecutivo, a partir de listas presentados por las organizaciones más representativas de empresarios y trabajadores. Los delegados del Poder Ejecutivo ya no son miembros honorarios elegidos por su prestigio, como dice la ley, sino que son funcionarios públicos pertenecientes al Ministerio de Trabajo.
- b) La convocatoria no es particular para cada sector cuando las circunstancias lo ameritan, sino que se hace en forma simultánea a todos los sectores.
- c) Aunque no figure por escrito en la dinámica de la negociación, el Poder Ejecutivo a través de sus delegados, fija ciertos plazos para acordar y habitualmente propone “convenios tipo”, que se han denominado pautas de negociación, que suelen ser generales para todos los Consejos.
- e) La ley establecía que la decisión del Consejo tenía valor de laudo es decir era aplicable a todas las empresas y todos los trabajadores del sector. Actualmente, en la medida que no se cumplen las formalidades que exige la ley la resolución del Consejo no tiene valor jurídico. Esta carencia es solucionada por el Poder Ejecutivo que hace suyo el acuerdo del Consejo y emite un decreto con el mismo, extendiendo su obligatoriedad a todas las empresas y a todos los trabajadores del sector. En los hechos esta intervención del Poder Ejecutivo determina que tiene la última palabra en la negociación en la medida que puede no emitir el decreto si el acuerdo contraviene la política de ingresos.

En el 2005, el gobierno recién asumido marcó un cambio significativo en la política laboral, impulsando nuevamente la negociación colectiva a través de una nueva convocatoria a los Consejos de Salarios, situación que se mantiene en la actualidad cuando ha sido convocada la tercera ronda salarial desde el año 2005.

El artículo 6 de la ley 10.449 cometió también al Poder Ejecutivo la clasificación de las actividades laborales en grupos, a efecto de que en cada uno de ellos funcione un Consejo de Salarios. Las rondas 2005 y 2006 se rigieron por dos decretos de abril de 2005, fijándose 20 grupos pertenecientes a la actividad privada y tres grupos del sector rural. En el 2008 el decreto 326/08 de 7 de julio de 2008, estableció 24 grupos de actividad, unificando los del sector privado con los rurales y creando un grupo específico para las empleadas domésticas.

- *Fijación de salarios por convenios a nivel de empresa*

Fijar salarios a través de negociaciones colectivas bipartitas no está prohibida por la legislación y se realiza efectivamente, pero en muy pocas empresas. Cuando existe este nivel de negociación debe ser articulado con los otros. En la práctica esto implica que los salarios decididos a nivel de empresa no pueden ser inferiores al Salario Mínimo Nacional y tampoco a los laudos de cada categoría, acordados en los Consejos de Salarios.

Es una vía para desarrollar los sistemas de remuneración variable, que necesariamente deben estar vinculados a la situación de las empresas, por lo que no pueden negociarse a nivel de sector. La realidad indica que esta práctica tiene un desarrollo mínimo en el Uruguay, lo cual puede deberse a diversos factores. En cierta medida este tema se retoma en el capítulo final.

**En conclusión**, el Poder Ejecutivo fija por decreto el salario mínimo nacional, que es de aplicación general para todos los trabajadores y que opera de piso por debajo del cual no es posible que esté ningún salario. Lo mismo ocurría hasta muy recientemente para los trabajadores rurales y el trabajo doméstico. Sus salarios eran fijados por decreto, pero esto se dejó de hacer respectivamente en 2005 y 2008 porque para esos sectores se convocaron Consejos de Salarios y pasaron al régimen general de negociación del sector privado. La legislación permite una negociación por empresa articulada con la de los otros niveles, aunque en la práctica tiene un desarrollo muy limitado.

### **3.1.2 Fijación de salarios en el sector público**

El porcentaje de aumento salarial de los funcionarios públicos lo determina el Poder Ejecutivo de acuerdo a la disponibilidad del Tesoro Nacional (ley 16.903 de 1997). Actualmente la periodicidad con que se fija el ajuste depende del nivel de inflación, si no supera los dos dígitos los aumentos son anuales y en caso contrario semestrales o cuatrimestrales.

El Poder Ejecutivo, con la aprobación del Parlamento determina el monto a asignar para los entes u organismos públicos y dentro de ese monto fija la partida destinada a remuneraciones. Existen dos instancias en las que se determinan dichos montos, el presupuesto quinquenal y las rendiciones de cuentas anuales.

## **3.2 Política y negociación salarial en los últimos años**

La política salarial del gobierno electo en el año 2005 entre los objetivos que se definió fueron una importante elevación del salario mínimo nacional y recuperar el poder de compra perdido por los trabajadores privados en la anterior Administración, esto último negociado en ámbitos específicos para el sector público y el privado.

### 3.2.1 La política de salarios mínimos

La política de salarios mínimos tradicional fue dejando de ser una verdadera política salarial. En la medida que éste además de un salario es un indicador de varias otras prestaciones, que implican gasto público, para reducir este último los gobiernos fueron ajustándolo en cifras inferiores a la inflación, por lo que fue perdiendo poder adquisitivo, al punto de que prácticamente había dejado de ser un salario. Diversas estimaciones indican que cobraban salarios mínimos solo alrededor del 3% de los trabajadores.

El gobierno que asume en el año 2005 modifica la tradicional política de salarios mínimos. Entre 2004 y 2008 el poder de compra del salario mínimo se multiplicó por 2,4 y todo indica que seguirá creciendo hasta el fin del gobierno. Debe tenerse en cuenta que los Consejos de Salarios también fijan salarios mínimos pero para las categorías correspondientes al sector económico que corresponde al Consejo.

### 3.2.2 La negociación salarial privada

En el año 2005 se convocan a los Consejos de Salarios en forma generalizada por primera vez desde el año 1990. En los 14 años que transcurrieron entre esos años la negociación fue reduciéndose en forma sistemática, año tras año hasta casi desaparecer.

Cuando la intervención fue activa el marco legal no fue aplicado íntegramente sino con las modificaciones que se indicaron anteriormente. El resultado es que hay una muy importante intervención oficial por los siguientes aspectos: a) convoca con carácter general a los Consejos b) decreta los salarios mínimos de aquellos grupos que en Consejo de Salarios no llegaron a un acuerdo o que no se han podido reunir por falta de alguna de las delegaciones, c) en todos los Consejos propone una “pauta” o convenio tipo que en general incluye: período de vigencia del convenio, periodicidad de los ajustes, fórmulas para el ajuste salarial, momentos en que se incluyen correctivos o gatillos y porcentajes de recuperación salarial máximos y mínimos.

Las pautas del Poder Ejecutivo, tanto las del pasado, como las recientes (2005, 2006 y 2008) establecen ajustes salariales indexados al Índice de precios al Consumo y en algunos ajustes salariales correctivos o gatillos (para corregir eventuales desvíos al crecimiento salarial acordado). En el pasado se utilizaba la variación de precios del período anterior al ajuste salarial. Desde 2005 las pautas establecen como criterio de ajuste la inflación futura (los desajustes en el crecimiento del salario se producirían si la inflación futura prevista difiere de la que realmente ocurre). La estimación de la inflación futura proviene del informe del Banco Central del Uruguay que hace un promedio de las previsiones de los consultores privados. En las pautas 2008 se propuso que se utilice la estimación del Poder Ejecutivo, que es menor que la privada, lo cual fue resistido por el movimiento sindical llevando a pensar que fuera una de los temas de conflictos en las negociaciones a realizar en el segundo semestre de 2008. Sin embargo las primeras evaluaciones de la ronda 2008 permiten afirmar que a pesar de haber sido inicialmente resistido, fue el indicador utilizado en prácticamente todos los convenios colectivos celebrados.

Para corregir las posibles desviaciones entre la inflación proyectada y la que efectivamente se produce los convenios 2005 y 2006 establecieron correctivos en todos los ajustes o al final del convenio (aproximadamente la mitad de cada caso). En la negociación de 2008 el Poder Ejecutivo propuso que el correctivo se realizara al final del convenio (si este tiene ajustes semestrales) o en cada ajuste salarial (si estos son anuales). Con estas propuestas el gobierno buscó atenuar la indexación salarial aunque no eliminarla pues los ajustes se seguirían realizando por la variación de los precios. En materia de correctivo la evaluación primaria de la ronda salarial permite afirmar que este aspecto no ha sido fielmente seguido y que la mayoría de los convenios con ajuste semestral fijaron un

correctivo anual e incluso en algún caso se estableció correctivo semestral, en tanto que muchos convenios de 30 meses principalmente de comercio y servicios fijaron ajustes semestrales.

La diferencia central de las pautas 2008 con respecto a las anteriores es que se incentiva la separación de los ajustes salariales del semestre (como fueron en 2005 y 2006) al año, aunque se acepta que las partes decidan ajustes semestrales. Pero si son anuales tienen mayor recuperación y correctivos en todos los ajustes. Sin embargo evaluaciones primarias permiten aseverar que las partes se inclinaron por la periodicidad semestral.

Podría concluirse que la negociación salarial está fuertemente indexada, pese a que se cambió el indicador de los ajustes y se propone el alargamiento de los períodos. Las pautas no incluyen ni promueven la remuneración variable en ninguna de sus formas posibles.

En el porcentaje de recuperación se acepta alguna flexibilidad que las partes pueden negociar y acordar sea por encima de los máximos o debajo de los mínimos. En cualquier caso estos acuerdos (igual que todo el convenio) para que se extienda a todos los trabajadores de todas las empresas del sector debe ser homologado por el Poder Ejecutivo, por lo cual éste tiene la decisión en última instancia. En conclusión, aunque la modalidad de negociación salarial es con la participación de trabajadores y empresarios la intervención del Poder Ejecutivo en la misma es muy importante.

Como resultado de las negociaciones del año 2005 se firmaron más convenios salariales que en los 20 años anteriores, es decir desde que se produce la apertura democrática y se retoma la negociación colectiva. Y esta cifra fue superada en el año 2006 y mantenida en el 2008. En las tres rondas salariales la amplia mayoría de los acuerdos tuvieron el voto de las tres partes y la amplia mayoría recogió las pautas que presentó el Poder Ejecutivo, aunque en la ronda 2008 se constataron más desvíos de las mismas que en las negociaciones anteriores. Esto significa que los convenios fueron por un año en el 2005 y por 18 meses en el 2006, y tienen una vigencia repartida entre 24 y 30 meses en el 2008. En este tiempo de vigencia los salarios se ajustaron por la inflación futura y tuvieron un correctivo para corregir eventuales desvíos entre ésta y la inflación real. En muchos convenios, particularmente en el 2005 y del 2008 se establecieron aumentos salariales mayores para las categorías menores.

Otro tema asignado a los Consejos de Salarios fue la determinación de las categorías las remuneraciones mínimas de las mismas. Este fue el tema de mayores enfrentamientos en la ronda de 2005. Ello se explica porque los Consejos no funcionaban hacia casi 15 años y antes se habían citado entre 1985 y 1990, un período muy complicado después de 13 años de ausencia de libertades. La realidad es que las categorías existentes se habían definido en la década del sesenta y obviamente los cargos habían tenido cambios importantes. Los Consejos asumieron esta realidad e intentaron redefinir las categorías, a partir de los que había mas lo que se podía actualizar en una discusión muy sumaria. Esto fue lo que ocurrió con un resultado más negociado que científico.

Los Consejos deciden para toda las empresas del sector. En unos pocos casos admitieron salarios diferenciales por ejemplo para las empresas del interior del país, o para las empresas menores del sector. Esto indica que la legislación no impide que haya flexibilidad en la fijación de salarios a partir de situaciones diferentes en la realidad. El hecho que estos acuerdos sean tan pocos es indicativo de que las partes, particularmente el movimiento sindical no es receptivo a integrar estas diferencias. No existe una traba legal sino que la cultura sindical no lo acepta.

Lo mismo puede decirse del “descuelgue” por el cual una empresa en dificultades puede tener salarios menores para evitar su cierre. Su utilización requiere el consenso de las partes. Algunos Consejos aceptaron varios descuelgues, pero también son casos excepcionales. La dirección del

movimiento sindical resolvió en contrario de esta figura y prácticamente no fue utilizada. Al igual que en el caso anterior no por un impedimento legal sino por la cultura de los actores.

### 3.2.3 La negociación salarial de los funcionarios públicos

Tanto en la instancia del Presupuesto quinquenal como en las Rendiciones de Cuentas anuales siempre existieron contactos entre los involucrados y el gobierno, así como una elevada conflictividad para que se asignaran montos mayores. Una vez asignados los montos, volvían a darse negociaciones y presiones para tener más partidas salariales las que generalmente se dieron bajo forma de compensaciones.

La participación de la negociación colectiva en la fijación de salarios fue diversa. En las empresas públicas en general existió negociación entre los entes y sus sindicatos, lo mismo sucedió en la banca pública y en algunas Intendencias del país. Sin embargo, en la Administración Central hasta el 2005 prácticamente no existió negociación.

Si se distingue por períodos entre 1985 y 1989 casi no había negociaciones en la órbita de los funcionarios públicos, los aumentos se daban por decreto y la ausencia de un ámbito de negociación no era considerada un obstáculo por los sindicatos. (Rodríguez y otros 2001).

Sin embargo, el inicio de una situación económica adversa y un cuadro inflacionario que erosionó el salario de los funcionarios públicos, generó un clima de incertidumbre que se tradujo en una elevadísima conflictividad.

El inicio de la década del noventa marcó el comienzo de la negociación. En las empresas públicas se dio en dos ámbitos: a) frente a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y b) en cada ente. El primer convenio colectivo con ajustes salariales se firmó en 1991, aunque la banca pública se había anticipado y firmado en setiembre de 1990. Todas las negociaciones partieron de un convenio centralizado de aplicación a todas las empresas y desde él se articuló una negociación individual por empresa sobre temáticas distintas de la salarial.

En las Intendencias la negociación colectiva no fue pareja, habiéndose desarrollado sólo en algunas como la de Canelones, Maldonado y Montevideo.

La Administración Central propuso generar un ámbito de negociación pero ello no fue aceptado, por eso las decisiones siempre fueron autónomas del gobierno, quedando solamente contactos informales de intercambio de ideas.

Este cuadro se mantuvo con características similares hasta el 2005, cuando se institucionalizó la negociación colectiva de salarios en todas las áreas.

Las distorsiones salariales, creadas por las diferentes posibilidades de negociación y de presión antes señaladas, llevaron a las nuevas autoridades de gobierno a buscar un sistema integrado de retribuciones (SIR). El objetivo del SIR es *“desarrollar una estructura ocupacional articulada con una escala salarial que incentive la eficacia y calidad en el servicio (...) la nueva escala salarial promoverá el buen desempeño de los funcionarios públicos...”*

## 3.3 La visión de los actores

Como fue indicado anteriormente, los trabajadores no son partidarios de flexibilidad salarial y promueven su indexación plena, así como la fijación de salarios a nivel centralizado. Esto no implica, sin embargo una negativa a participar en negociaciones de salarios por resultados cuando el empresario los impulsa.

Los empresarios en sus expresiones públicas promueven la negociación por empresa y los salarios en función de los resultados. Pero debe tenerse en cuenta lo ocurrido hace no mucho tiempo atrás. Cuando se dejó de citar a los Consejos, en la década del noventa el gobierno pretendió promover la negociación por empresa. Los sindicatos estaban muy debilitados para oponerse a ella, incluso si estuvieran en contra de la misma. Los empresarios tuvieron en ese período todas las condiciones para promover una negociación nueva descentralizada y flexible. Los hechos indican que ello no ocurrió, sino que se pasó a la ausencia de negociación. Esto debería ser objeto de análisis, pues muestra que teniendo todas las condiciones la negociación salarial flexible no fue impulsada por el sector empresarial, el único que tenía posibilidades de hacerlo.

### **3.4 ¿Hay una tendencia hacia la flexibilidad salarial?**

Todos los cambios recientes parecen ir en sentido contrario de la flexibilidad salarial: el salario mínimo crece fuertemente tiene más importancia que en el pasado; los salarios están indexados totalmente; la negociación es centralizada y, en la práctica, casi no tiene flexibilidades por localización, tamaño, etc. Por otro lado los acuerdos salariales por resultados a nivel de las empresas son muy pocos. Podría concluirse que la negociación salarial se rigidizó en los últimos cuatro años.

Sin embargo no existen trabas legales o institucionales que impidan que sea de otra forma. Sí existe una larga tradición en el país de negociaciones salariales a nivel de sector, desde la década del cuarenta, salvo el período de ausencia de libertades y de liberalismo de 1991 a 2004. Es difícil imaginar un sistema de negociación salarial que no incluya fijación de salarios por sector. Pero este nivel perfectamente podría articularse con negociaciones por empresa, que den flexibilidad al sistema. Si no se desarrolla esto no es por trabas legales sino por las posiciones que tienen los actores sociales.

## **Capítulo 4 El tiempo de trabajo**

El contrato de trabajo tradicional establecía que se debía trabajar un determinado número de horas diarias (habitualmente fijado por ley) y un determinado número de días por semana. La hora de comienzo y finalización del trabajo, así como las pausas o descansos diarios y las vacaciones o descansos anuales estaban predeterminados y todos los trabajadores o grupos especiales de ellos debían cumplirlo en forma rígida. Todo trabajo por encima de estas normas debía ser remunerado en forma extraordinaria.

Este sistema rígido de cumplimiento de las horas laborales, comenzó a considerarse insatisfactorio, sobre todo por los empresarios, pero también por algunos trabajadores. Las causas de ello son muy diversas. La principal probablemente, sea la consideración que un horario más flexible permite a la empresa mejores posibilidades de insertarse en mercados donde la demanda es volátil y que requieren estrategias competitivas no tradicionales. Para los trabajadores horarios más flexibles les permitían compatibilizar el trabajo con otras actividades como encarar estudios, nuevos roles en la vida familiar o formas nuevas de disponer del tiempo libre.

Horarios flexibles podrían permitir a las empresas adecuar la capacidad laboral a las fluctuaciones de la demanda, concentrándola en los períodos en que ésta es mayor, sin necesidad de pagar horas extraordinarias por el trabajo que supera las horas diarias de trabajo normal. Esto

sin duda permitiría una reducción de los costos. Por su parte los trabajadores vieron que podían negociar esta demanda empresarial cambiándola por más días de vacaciones o por días para hacer otras actividades ajenas al trabajo.

Horarios laborales flexibles no son nuevos, sino que en muchos países existen hace mucho tiempo, aunque vinculados a actividades concretas que requieren sistemas laborales especiales. Es el caso de los hoteles, los shoppings, las empresas de trabajo nocturno. La diferencia que existe actualmente es que estos sistemas tienen a ser de aplicación más generalizada.

En muchos países estos sistemas comenzaron a decidirse, por cambios en la legislación o por la negociación colectiva horarios de trabajo diferentes. Las principales formas en que se concreta esta forma de flexibilidad son: a) anualización del tiempo de trabajo; b) cuenta corriente de horas con horarios variables, diarios, semanales, mensuales, c) nuevas formas de compensación de horas extras.

- *La anualización del tiempo de trabajo*

Consiste en calcular el tiempo de trabajo semanal con una base anual. Esto permite trabajar distinta cantidad de horas cada semana, mientras en el total del año no se supere el número de horas anuales acordado. La implementación de estos sistemas, que en general son objeto de una negociación colectiva, implica fijar nuevos límites máximos del trabajo semanal o diario, así como el total de días completos anuales de trabajo. En algunas semanas se trabajan más horas, en otras menos y en ningún caso se pagan horas extraordinarias, siempre que no se superen los máximos diarios, semanales o anuales acordados (que también son objeto de negociación).

Esto ha llevado, en algunos países a trabajar jornadas de 12 horas como máximo o 48 horas semanales, cuando la jornada media ya era inferior a las 8 horas diarias.

En varios países, para dar base legal a estos sistemas, la legislación flexibilizó la jornada diaria rígida, aunque poniendo nuevos límites de jornadas máximas. La magnitud de la flexibilización fue diferente en los diversos países. Pero probablemente la principal fuente de flexibilización sea la negociación colectiva, donde los sindicatos, dentro de los límites legales podían obtener logros especiales a cambio de las demandas empresariales.

- *Cuenta corriente de horas con jornadas variables*

La particularidad de esta modalidad de organización del tiempo de trabajo es que el cómputo de horas de trabajo legales no se realiza para cada día sino para la semana, el mes o el trimestre, pudiendo existir variaciones en la carga horaria diaria. Así se conforma una especie de cuenta corriente de horas trabajadas, donde los máximos corresponden a períodos mayores al día.

La diferencia con el punto anterior es que en aquel existía una anualización de las horas de trabajo mientras esta variedad permite variaciones en la jornada o la semana de trabajo sin el requisito de su anualización. En muchos países la legislación habilita a la realización de acuerdos a nivel de empresa para acordar estas modalidades de trabajo, en general poniendo límites que impidan una precarización del trabajo.

Se podrían establecer jornadas especiales de siete días de trabajo, o trabajo los domingos y feriados o jornadas de mayor extensión que la normal o reglamentación del trabajo nocturno.

La empresa tiene algunas libertades para establecer la extensión de las jornadas o la cantidad de horas de trabajo semanal, mientras en el convenio los trabajadores suelen ponerle límites a esa discrecionalidad, por ejemplo exigiendo un tiempo mínimo de preaviso que permita al trabajador planificar su vida familiar. Habitualmente al asumir esta flexibilidad el trabajador exige

compensaciones que le permitan lograr beneficios adicionales. La tendencia parece ser aumentar la flexibilidad con límites y garantías para el trabajador.

- *Nuevas formas de compensación de horas extras*

Cuando la legislación lo permite las empresas tratan que su realización no les implique no implique un aumento de costos. Para ello suele negociar con los trabajadores modalidades de compensación de las horas extraordinarias. Habitualmente la compensación se hace por días de vacaciones pagas, que se realizan en períodos de menor actividad o se suman a las vacaciones anuales.

Si estas vacaciones se realizan en momentos de baja actividad, la empresa puede cubrir las necesidades laborales con menos trabajadores, compensando la extensión de las vacaciones de otros sin costos adicionales. De esta forma la empresa logra sus objetivos y los trabajadores obtienen un beneficio adicional, que compensa el mayor trabajo realizado.

Los **actores sociales** tuvieron en este tema posturas diferentes, pero de menor grado que en los otros temas, aunque el nivel de enfrentamiento dependió de varios factores a nivel de los distintos países. Los empleadores son partidarios de la mayor flexibilidad posible en la organización del tiempo de trabajo. Pero si no existen límites ello puede derivar en una gran precarización del contrato de trabajo. Por ejemplo si no existen preavisos con cierto tiempo y límites a la extensión de la jornada.

En cualquier caso, el trabajador al aceptar jornadas diferentes pierde una seguridad que anteriormente estaba garantizada. Por eso pide un beneficio a cambio. La garantía de un cierto número de jornales en el año puede ser una compensación posible. Para la empresa garantizar un determinado número de contratos anuales le implica tener una cierta seguridad sobre su nivel de actividad.

Las empresas medianas y pequeñas tienen más dificultades para tener certezas en el mediano plazo y para hacer una planificación más larga en el tiempo. Por otro lado sin alguna compensación los trabajadores no están dispuestos a aceptar cuotas mayores de incertezas, por lo que las negociaciones suelen ser complicadas.

La flexibilidad del tiempo de trabajo fue resistida por los sindicatos para quienes la demanda tradicional fue la reducción de la jornada con la misma remuneración. Sin embargo si va acompañada de ciertas garantías en el empleo y se acompaña con compensaciones en forma de más vacaciones o de otras demandas sindicales, los sindicatos suelen aceptarla.

## **4.1 Regulación y marco jurídico del tiempo de trabajo en Uruguay**

El marco normativo que regula el tiempo de trabajo es abundante tanto para el sector privado como para el sector público. En ambos casos se contemplan las mismas situaciones —limitación de la jornada y limitación de los ciclos semanales— pero como se verá, se da un tratamiento diferencial en lo referente a la realización de horas extras y al trabajo en día de descanso.

Por su parte, las características de orden público de las disposiciones legales, hacen que el tema no pueda ser objeto de negociación colectiva en la actividad privada y cuando se negocia genera una alta dosis de inseguridad jurídica para quienes suscriben convenios. En la órbita pública, la mayor flexibilidad de la normativa, hace innecesaria la negociación y cuando ella se realiza no tiene obstáculos jurídicos.

### 4.1.1 Régimen general del sector privado

---

#### Normativa

---

##### **Artículo 54 de la Constitución**

##### **Jornada de trabajo y descanso intermedio**

##### **Industria**

CIT N° 1

Ley 5.350 de 17 de noviembre de 1915

Decreto reglamentario de 29 de octubre de 1957

Decreto 611/80 de 19 de noviembre de 1980

Decreto 55/00 de 11 de febrero de 2000

##### **Comercio**

CIT N° 30

Ley 10.489 de 6 de junio de 1944 (artículo 2)

Decreto-Ley 14.320 de 17 de diciembre de 1974

##### **Personal de escritorio de la industria**

Ley 11.887 de 2 de diciembre de 1952

##### **Horas extras**

Ley 15.996 de 17 de noviembre de 1988

Decreto reglamentario 550/89 de 22 de noviembre de 1989

##### **Descanso semanal**

##### **Industria**

CIT N° 14

Ley 7.318 de 10 de diciembre de 1920

Decreto de 26 de junio de 1935

##### **Comercio**

Decreto Ley 14.320 de 17 de diciembre de 1974

---

El artículo 54 de la Constitución dispone “*la ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado (...) la limitación de la jornada, el descanso semanal y la higiene física y moral*”. Desde hace más de 90 años (ley 5.350 de 1915) en Uruguay la constitución y la ley reconocen la limitación de la jornada de trabajo.

El régimen vigente establece una doble limitación, por un lado no se puede trabajar más de 8 horas diarias, por otro, en la semana no se pueden trabajar más de 44 horas o 48 horas según sea comercio o industria.

En la industria el límite es de 8 horas por día y 48 horas cada seis días de labor (artículo 1 y 3 de la ley 5.350). El límite de las 8 horas puede sobrepasarse en algunas situaciones, reguladas por decreto de 29 de octubre de 1957.

Las situaciones en que se admite que haya prolongación de la jornada sin configurar la paga de horas extras son:

- a) Distribución de las horas de trabajo (artículo 26), por la que se autoriza que por convenio se suprima parcialmente la jornada del día sábado, distribuyéndola en los restantes días de la semana, sin que en ellos se supere las 9 horas de labor. En la vida práctica se ha difundido la sustitución íntegra del día sábado por una prolongación de la jornada de lunes a viernes, trabajando 9 horas y 36 minutos.

- b) El trabajo por equipos puede prolongarse más de 8 horas al día y de 48 a la semana con tal de que el promedio de horas de trabajo calculado en un período de 3 semanas no exceda las 144 horas (artículo 21).
- c) En caso de accidente grave, cuando deban efectuarse trabajos de urgencia en maquinaria, o en casos de fuerza mayor, pero únicamente como medida para evitar graves perturbaciones en el funcionamiento de la empresa. (Artículo 3, CIT N° 1)
- d) La jornada diagramada (artículo 20 y 25) permite realizar jornadas de hasta 9 horas con tal que el ciclo no exceda las 48 semanales en determinadas actividades como saladeros, frigoríficos (salvo el personal de cámaras de frío), hornos de ladrillos, actividades que no admitan interrupción, carga y descarga de buques, elaboración de pastas frescas e industrias que usen materia prima sujeta a descomposición. El régimen sólo es admitido para mayores de edad.
- e) Hay posibilidad de exceder el límite de la jornada legal en los trabajos cuyo funcionamiento continuo, por razón de la naturaleza del trabajo, debe ser asegurado por equipos sucesivos, con la condición de que el promedio de horas de trabajo no exceda de 56 horas por semana (artículo 22). En este caso hay una excepción al ciclo semanal previsto, pero a diferencia de los casos planteados anteriormente lo que exceda las 8 horas de trabajo se debe pagar con el recargo previsto para las horas extras.

La duración del trabajo en el comercio es de 8 horas diarias y 44 semanales (artículo 1 de la ley 11.887). El régimen comprende además de las actividades comerciales, al personal de radiodifusión, representaciones teatrales, establecimientos gastronómicos, hoteles, restaurantes, confiterías, personal de escritorios de establecimientos industriales, institutos de belleza y peluquerías de hombres, mujeres y/o niños.

El Decreto-ley 14.320 dispone para las actividades comerciales horarios máximos de cierre: de lunes a jueves a las 20 horas, los viernes a las 22 y los sábados a las 13. Sin embargo por el artículo 6 el Poder Ejecutivo puede autorizar por razones de interés, horarios de cierre diferentes. El Poder Ejecutivo ha hecho uso de esta opción en reiteradas oportunidades, por ejemplo, la Resolución de diciembre de 1990 que autorizó a trabajar las 24 horas del día a los supermercados de Punta del Este, o la que en 1991 autorizó al Montevideo Shopping Center a trabajar de lunes a domingo hasta las 22 horas (luego extendida a todos los Shoppings).

#### **4.1.2 Regímenes especiales**

Siguiendo las facultades conferidas por los CIT N° 1 y N° 30 ambos ratificados por nuestro país, el decreto de 29 de octubre de 1957 modificado por el Decreto 611/80 de 19 de noviembre de 1980 enumeró actividades no sujetas a la limitación de la jornada:

- a) Los trabajadores de actividades rurales, a excepción de aquellos que están incluidos por leyes especiales. La dinámica legislativa ha determinado que en la actualidad todas las actividades rurales tengan limitada la jornada. Hasta diciembre de 2008 la única excepción la constituían las actividades ganaderas o agrícolas ganaderas. Para dichas actividades había un proyecto de ley regulador de este aspecto. El proyecto de ley en términos generales fijaba el régimen de trabajo de 8 horas diarias y 48 horas semanales, pero establecía dos excepciones que escapaban de la normativa tradicional de nuestro país: 1) para la etapa de zafra de la esquila, la jornada de trabajo sería de 9 horas sin que ello implicara paga de horas extras, 2) para la ganadería y agricultura de secano se consagraban las 8 horas de trabajo pero se modificaba parcialmente la paga

de horas extras ya que se permitía la compensación de la novena hora con descansos a gozar dentro del trimestre y si no se compensaban en el mismo se debían pagar con el recargo legal. A partir de la décima hora recién se pagaría con igual recargo. A pesar de lo proyectado cuando el 22 de diciembre de 2008 se dictó la ley 18.441 la misma estableció la duración máxima de la jornada en 8 horas diarias y el ciclo semanal en 48 sin considerar ninguna de las flexibilidades previstas. Si bien es cierto que la ley prevé que por convenios colectivos se pueden fijar regímenes diferentes, se articula siguiendo el criterio de la norma más beneficiosa, lo que implica que la negociación sólo puede limitarse a aspectos más favorables que los previstos legalmente.

- b) El personal superior de establecimientos comerciales, industriales o de servicios, entendiéndose por tales aquellos que ocupan cargos superiores al de jefe de sección. Ante la falta de definición del concepto de “jefe de sección” la jurisprudencia ha desarrollado una serie de indicadores que permite conocer cuando se está ante un personal superior por encima de la denominación del cargo. Dentro de estos indicadores se encuentran: el nivel de remuneración, la paga de beneficios especiales, la posición jerárquica en el organigrama de la empresa, la responsabilidad en el cargo, el grado de autonomía de decisiones y tener personal a su cargo con facultades disciplinarias sobre el mismo<sup>16</sup>.
- c) Los profesionales universitarios de alta especialización que cumplen tareas en establecimientos industriales, comerciales o de servicios.
- d) Los viajantes y vendedores de plaza, corredores, cobradores, promotores de ventas, asesores provisionales o asesores de inversión que realizan tareas fuera del establecimiento (redacción dada por el artículo 1 del decreto 371/96 de 18 de setiembre de 1996).
- e) Las empleadas de Aldeas Infantiles que desarrollan la actividad en calidad de Madres o Tías SOS (redacción dada por el decreto 3/96 de 8 de enero de 1996).

El decreto excluía también a las empleadas domésticas, pero ha sido modificado por ley 18.065 de noviembre de 2006 que las incorporó al régimen de 8 horas diarias y 48 semanales.

#### **4.1.3 El descanso intermedio: Obligatorio aunque con extensión variable**

Dentro de la jornada de trabajo establecida, el legislador dispuso una interrupción que debe hacerse entre la cuarta y la quinta hora de trabajo en el comercio o antes de la quinta hora consecutiva en la industria. La extensión del descanso varía entre media hora y dos horas y media y según el sistema que se adopte habrá jornada continua o jornada discontinua. La jornada continua tiene un descanso de treinta minutos, que integran la jornada de trabajo y por tanto deben ser remunerados como tal. El empleado debe permanecer en el establecimiento, en un lugar apropiado asignado por la empresa a esos efectos, salvo cuando la empresa no cuente con lugar adecuado, o cuando el empleador autorice expresamente el retiro del lugar de trabajo. El descanso puede ser interrumpido en caso de necesidades circunstanciales y breves. Si la interrupción sobrevino transcurrido un mínimo de quince minutos de su iniciación el período de descanso será complementado con el tiempo faltante, en caso contrario deberá reiniciarse completamente. (Artículo 1 del decreto 55/00).

La jornada discontinua tiene un descanso intermedio no remunerado de dos horas en la industria o dos horas y media en el comercio, aunque en la actualidad el descanso intermedio de una jornada discontinua puede llegar a tener sólo una hora de duración si media acuerdo entre empresa

---

<sup>16</sup> Anuario de Jurisprudencia Laboral 1993 casos 695 a 700, Anuario 1994-95 casos 922 a 939 y Anuario 1996-1997 casos 1351 a 1366).

y trabajadores (decreto 242 de 13 de mayo de 1987 que modifica el artículo 10 del decreto de 29 de octubre de 1957). La posibilidad rige tanto para la industria como para el comercio. Durante el descanso intermedio, el trabajador debe disponer a su arbitrio de ese tiempo y en caso de que no pueda hacerlo tendrá derecho a reclamarlo como tiempo trabajado.

En la industria el principio general es la jornada discontinua, pero se puede hacer jornada continua con una autorización de la Inspección de Trabajo (artículo 10 del decreto de 29 de octubre de 1957). En el comercio el empresario puede optar por uno u otro sistema cuando establece las bases de funcionamiento de su establecimiento (artículo 2 decreto-ley 14320).

A pesar de la existencia de un amplio marco normativo sobre el tema, la vida real plantea algunas interrogantes que no han quedado resueltas: ¿cómo se paga el descanso intermedio trabajado? o ¿qué descanso intermedio le corresponde un trabajador contratado por jornadas menores a las 8 horas?

En la primera interrogante la jurisprudencia entiende que no conceder descanso intermedio implica una situación de trabajo extraordinario y por ende da lugar a la paga de la retribución especial prevista para el mismo<sup>17</sup>.

En el caso de un trabajador que cumple jornadas menores de 8 horas, la disposición no ordena el prorrateo, sin embargo algunos convenios colectivos lo establecen, aunque otros —como el que rige en la salud privada— (que hace 6 horas diarias) lo confirman en 30 minutos.

#### 4.1.4 Las horas extras

La ley fija la jornada máxima de trabajo y ordena la paga de horas extras en caso de que se exceda la misma. “*Se consideran horas extras las que excedan el límite aplicable a cada trabajador*” (artículo 1 de la ley 15.996).

El trabajo en horas extras genera dos tipos de incrementos: en día hábil un 100% de recargo sobre el valor de la unidad horaria y en día de feriado o asueto semanal un 150% sobre el valor hora de los días laborables. La ley establece (artículo 2) que a los efectos del cálculo las fracciones menores de 30 minutos se computan como media hora y las mayores como una hora.

El máximo de horas extras que se pueden hacer sin autorización del Ministerio de Trabajo es de 8 horas semanales por trabajador (artículo 5 ley 15.996), exigiéndose el consentimiento del mismo, el registro en el libro de trabajo (artículo 16 del Decreto 550/89) y el pago de acuerdo a la tarifa establecida por ley. Dicho máximo puede sobrepasarse con autorización de la Inspección de Trabajo con carácter excepcional y transitorio, y el Poder Ejecutivo está facultado a establecer excepciones permanentes, sin indicación de límite.

A pesar de la existencia de un amplio marco normativo, la jurisprudencia ha sido una herramienta de sistematización de criterios y pautas sobre el tema (Garmendia 1999), siendo, dentro de las sentencias, las de mayor utilidad para este trabajo, las que se pronuncian sobre la validez de pactos de horas extras, rechazándolos en forma enfática.

En el sentido expuesto, la sentencia N° 63 de 6 de octubre de 1997 dictada por el Juzgado Letrado de Trabajo de 6to turno señala “*si bien el convenio colectivo celebrado entre las partes fue libre y voluntariamente suscrito por las mismas, no puede aceptarse el mismo por cuanto implica renunciar a normas que son de carácter inderogable o de orden público, como los son las de horas extras según lo dispone el artículo 9 de la ley 15.996...*” En el mismo sentido la sentencia del Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 2do turno N° 21 de 25 de febrero de 1993 dice “*que son*

<sup>17</sup> Anuario de Jurisprudencia Laboral 80/81 caso N° 661.

*normas que escapan a la esfera de disposición de las partes, lo que significa que el trabajador no puede renunciar a ellas y toda renuncia que haga será nula...”*

#### **4.1.5 Descanso semanal obligatorio**

El descanso semanal tiene carácter obligatorio para todos los trabajadores de establecimientos comerciales o industriales cualquiera sea su naturaleza (artículo 1 de la ley 7318) y con él se cumple la obligación establecida por el artículo 54 de la Constitución que ordena que la ley debe reconocer a quien tenga una relación de trabajo el descanso semanal. Su duración varía según se trate de industria o comercio.

En la industria se descansa 24 horas, que pueden coincidir con el día domingo (descanso dominical) o trabajar 5 días y descansar 1 (descanso rotativo). La opción de aplicar uno u otro sistema es del titular de la empresa. Existen determinadas industrias que por el artículo 2 de la ley 7318 pueden pedir autorización a la Inspección de Trabajo para que se trabajen 6 días descansando uno que no sea domingo. Este último régimen no puede aplicarse a mujeres ni menores de 16 años.

El personal de escritorio de actividades industriales goza de un descanso de semana inglesa, sábado de tarde y domingo todo el día. Sin embargo el Poder Ejecutivo puede autorizar en casos especiales otros días de descanso, a condición de que siempre sean día y medio continuos.

En el comercio el descanso es de 36 horas a partir de la hora 13 del día sábado (semana inglesa). El Poder Ejecutivo puede autorizar por ramas, zonas o localidades: a) que se descansen el domingo de tarde y todo el día lunes (artículo 4 inciso 1 de la ley 14.320) y b) que el descanso sea rotativo de forma de permitir la apertura del comercio sábados y domingos íntegros (artículo 4 inciso 2 de la ley 14.320).

No existe disposición legal que diga la forma como se pagan los descansos. La doctrina y la jurisprudencia entienden que los trabajadores mensuales los tienen pagos dentro del mes, en tanto que los jornaleros, que cobran exclusivamente los días trabajados, no reciben remuneración por el descanso.

El trabajo en día de descanso es excepcional y requiere el consentimiento del trabajador, quien en caso de aceptar trabajar, puede optar por recibir una compensación equivalente al doble del salario o gozar de un descanso compensatorio. La jurisprudencia es unánime en admitir que el trabajador puede negarse a concurrir a trabajar en su día de descanso y que no es ajustado a derecho sancionarlo por no concurrir.

#### **4.1.6 El marco normativo en sector público**

La regulación del tiempo de trabajo de los funcionarios públicos está recogida en el Texto Ordenado de los Funcionarios Públicos (TOFUP) para los pertenecientes a la Administración Central, con excepción de militares, policías, diplomáticos y magistrados (artículo 1 del TOFUP) y en los restantes casos se rige por los Estatutos internos de los distintos organismos.

**La jornada diaria**, al igual que en la actividad privada, tiene una doble limitación temporal: no puede exceder las seis u ocho horas diarias según el régimen aplicable, ni las treinta o cuarenta semanales respectivamente. (Artículo 276 del TOFUP tomado del decreto 134/94 de 29 de marzo de 1994).

Para ampararse en la jornada de ocho horas, la Unidad Ejecutora debe solicitarlo al Poder Ejecutivo fundando debidamente las razones de la medida. El Poder Ejecutivo lo autorizará previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas y siempre que la Unidad Ejecutora cuente con

partidas asignadas en el rubro 022 (extensión horaria). La autorización puede revocarse por el Poder Ejecutivo cuando lo estime pertinente (artículo 152 del TOFUP tomado del decreto-ley 14.189 de 30 de abril de 1974 y el decreto reglamentario 455/74 de 6 de junio de 1974). Dentro de cada Unidad Ejecutora el otorgamiento del régimen de ocho horas es privativo de sus jerarcas a los funcionarios que estime necesarios. Está prohibido establecer horarios de trabajo inferiores a los establecidos con carácter general, salvo en el caso que éstos estén autorizados por leyes especiales.

Por lo tanto el principio general implica la realización de una jornada diaria de seis horas, que se puede ampliar a ocho con autorización del Poder Ejecutivo, o reducir con autorización de la ley.

**El ciclo semanal** previsto es de treinta o cuarenta horas, trabajándose de lunes a viernes. Los funcionarios igualmente están obligados a trabajar en día inhábil toda vez que lo disponga el funcionario de mayor jerarquía de la Unidad Ejecutora y siempre que se cumplan determinadas condiciones: a) una resolución escrita y fundada, b) un preaviso al funcionario con 48 horas de antelación y c) la posibilidad de que el funcionario se excuse por motivos fundados con 24 horas de antelación. (Artículo 291 del TOFUP tomado del decreto 472/76 de 22 de julio de 1976). En casos de urgencia o fuerza mayor que hagan impostergable la prestación del servicio en día inhábil, se puede prescindir de los requisitos antes señalados.

El funcionario ocupado en día inhábil tiene derecho a un descanso compensatorio en las siguientes condiciones: a) si trabajó una jornada completa o más, tiene derecho a un día o más de descanso; b) el funcionario tiene la opción de acumular las horas de labor en día inhábil hasta completar una jornada ordinaria, a los efectos de tener un día de descanso completo; c) la administración tiene la facultad de programar los descansos compensatorios de suerte de no resentir el normal cumplimiento del servicio. (Artículo 657 del TOFUP tomado del decreto 472/76 de 22 de julio de 1976). También los organismos pueden autorizar a que en lugar de un descanso compensatorio se de la posibilidad de salidas anticipadas, retiros en horas intermedias o cualquier similar. (Decreto 134/94 de 29 de marzo de 1994).

Si el trabajador cesa se prevén tres situaciones: a) que tenga pendiente la compensación de una o más jornadas, caso éste en que debe gozarlas previo al cese; b) que solamente tenga horas que no llegan a completar una jornada, en ese caso se le pagaran las horas de acuerdo al salario en unidades horarias; c) que el cese se produzca por fallecimiento, designación en un cargo político o de particular confianza, caso en que se abona en dinero el equivalente a las horas o los días inhábiles trabajados.

En conclusión se fija como principio para el caso de que por razones de necesidad se deba trabajar en jornada no hábil, la compensación con descansos complementarios. No es opción del trabajador solicitar una compensación económica, lo que marca una diferencia con la actividad privada.

**Trabajo extraordinario.** Se considera hora extra lo que exceda la jornada ordinaria de trabajo (artículo 287 tomado del decreto 134/94 de 29 de marzo de 1994). El régimen de trabajo en horas extras no podrá exceder: a) de una hora y media o dos diarias y de 26 o 40 horas mensuales de acuerdo al régimen de seis u ocho horas que el funcionario realice; b) en el caso de que se trate de chóferes o secretarías —hasta cuatro funcionarios por jerarca— podrán realizar 80 horas extras mensuales; c) cuando las horas extras se financian con recursos de terceros, se podrán hacer hasta 80 horas extras mensuales por funcionario pero en ningún caso podrán superarse seis horas extras diarias. (Artículo 651 y siguientes del TOFUP con fuente en el decreto 134/94 de 29 de marzo de 1994). A pesar de lo señalado el jerarca puede autorizar otro régimen si no dispone de personal necesario para evitar la pérdida de materia de fácil deterioro, o que se comprometa el resultado técnico de un trabajo. El funcionario convocado a hacer horas extras puede excusarse por motivos fundados, que serán apreciados por el jefe del servicio.

Las horas extras se retribuyen con un 50% sobre el salario que corresponda en unidades hora, lo que marca otra diferencia con el sector privado en el que el plus es mayor. Las fracciones de más de treinta minutos se computaran como una hora como en la actividad privada.

Sin embargo, cuando no se cuenta con recursos suficientes como para abonar las extras, las mismas pueden ser compensadas. La posibilidad de compensar las horas extras, muy habitual en la Administración cuando se acaban los rubros asignados para las mismas, marca otra diferencia con los trabajadores del sector privado.

Esto es incluso reconocido en la normativa. Por ejemplo el decreto 159/02 de 30 de abril de 2002 consideró inconveniente la paga de horas extras en los organismos comprendidos en el artículo 221 de la Constitución (entes industriales y comerciales) y recomendó a los organismos que *“hicieran horas extras realmente con carácter excepcional en situaciones imprescindibles y las compensaran con horas y días libres de descanso”*.

En el mismo sentido para los funcionarios del Inciso 2 “Presidencia de la República”, programa 01 “Determinación y Aplicación de la Política de gobierno” se estableció *“tienen derecho a un descanso compensatorio por las horas trabajadas por encima de su horario habitual hasta completar una o más jornadas ordinarias. A los efectos del cómputo si las horas extras se realizan en día no hábil se computan como una hora y media”*.

Lo expuesto demuestra que la normativa para trabajadores privados y funcionarios públicos cuenta con varias semejanzas, pero se diferencian sustancialmente porque las normas que regulan a los públicos son más flexibles.

## 4.2 La negociación del tiempo de trabajo

La negociación del tiempo de trabajo tanto en el sector privado como en el público no tuvo una importancia destacada. Los motivos en ambos sectores son diferentes.

### 4.2.1 En el sector privado poco margen

Todas las normas mencionadas relativas al tiempo de trabajo en el sector privado son de orden público, lo que significa que no admiten desplazamiento hacia la autonomía colectiva ni individual, es decir que no pueden modificarse por vía de la negociación, salvo para fijar beneficios superiores.

Como se señaló anteriormente una sistematización de la jurisprudencia, muestra que las sentencias rechazan enfáticamente los convenios del sector privado modificativos de alguna disposición legal sobre tiempo de trabajo, aún reconociendo que fueran realizados por las partes en forma libre y voluntaria. La fundamentación jurídica es el carácter irrenunciable de las normas, que las hace escapar de la esfera de libre disposición de las partes.

A pesar de ello la consideración del tiempo de trabajo es una de las modalidades de flexibilidad que más se ha usado en los convenios colectivos de nuestro país, incluso sin ley que la legitime y aún en varios casos propiciando soluciones contra la ley.

Un breve repaso de las negociaciones llevadas a cabo en años anteriores, básicamente a nivel de empresa, muestra algunos convenios que trataron el tema, que se dieron principalmente en empresas cuyos sindicatos admitieron la necesidad de adaptar los horarios y descansos a las necesidades y particularidades del lugar de trabajo, transformando la clásica función del convenio colectivo, de mejoramiento del marco legal, en un rol adaptador a las peculiaridades empresariales.

Sin agotar el análisis, los temas relativos al tiempo de trabajo más comúnmente negociados fueron:

- a) La modificación en la ubicación del descanso intermedio, cuando por las características de las actividades, no podía cumplirse entre la cuarta y la quinta hora de labor.
- b) El trabajo durante el descanso intermedio y en lugar de pagarlo compensarlo con horas libres o acumularlo al fin de la semana ampliando el descanso semanal.
- c) La variación del cálculo diario o semanal de las horas extras. En este aspecto entre el 1995 y el 2004 se comenzó a difundir el recurso de períodos más largos para el cómputo de las horas extras al margen de lo previsto legalmente y también, la compensación de las horas extras con descansos, trabajando más horas al día pero disponiendo luego de más tiempo libre.

Como se advierte la regulación legal del descanso intermedio y de las horas extras fueron los temas —dentro de la regulación del tiempo de trabajo— que dieron lugar a negociaciones en el sector privado.

Para **el descanso intermedio** los convenios dieron distintas soluciones; unos lo ubicaron al fin de la jornada, otros modificaron su ubicación autorizando a hacerlo en oportunidades diferentes a las previstas legalmente y otros los suprimieron compensándolos con libres.

**La ubicación del descanso intermedio al fin de la jornada** —a vía de ejemplo— en 1995 estuvo presente en los acuerdos celebrados en Conaprole y Juncadella con sus respectivos sindicatos que previeron trabajar en forma continua durante siete horas y media dejando el descanso intermedio para la media hora final de la jornada.

En el año 2002 el convenio celebrado entre el Automóvil Club del Uruguay y el Comité de Base afiliado a la UNTMRA estipuló que *“los auxiliares mecánicos pasaran a gozar el descanso intermedio al final de la jornada, desempeñándose en jornadas continuas de siete horas y media, remuneradas con el equivalente a 8 horas”*.

**Otro tipo de modificaciones en la ubicación del descanso intermedio** fueron negociadas aportando distintas soluciones. En el caso de la empresa Pepsi Cola en 1997 negoció con su sindicato un sistema flexible para el goce del descanso intermedio consistente en el reconocimiento a la empresa de la potestad de otorgarlo entre la tercera y la sexta hora de labor, con la particularidad de que si se diera entre la cuarta y la quinta hora sería de treinta minutos, en cambio si se diera en otro momento sería de treinta y cinco minutos pagos.

El artículo 9 del convenio celebrado en Cristalerías del Uruguay con el Sindicato de Obreros de Cristalerías del Uruguay (SOCU) en 1998 autorizó a la empresa a dar el descanso entre la cuarta y la séptima hora y media de acuerdo a los requerimientos del trabajo, lo que significa que se trataba de una combinación de las posibilidades antes mencionadas, pudiéndose cumplir dentro de la jornada de trabajo o al finalizar la misma.

Igualmente el convenio firmado en 1998 entre MIDU y la Asociación de Funcionarios dejó librado a los requerimientos del servicio la planificación del descanso sin marcar momento para hacerlo. *“La implementación y concreción efectiva del descanso intermedio deberá adaptarse a las necesidades de cada sector teniendo especialmente en cuenta que no perjudique, resiente o deje de prestarse en forma correcta el servicio médico asistencial al que está obligada la institución.”* El mismo criterio se usó en el convenio celebrado en el año 2000 entre Oca SA y AEBU y en el convenio del mismo año del Frigorífico Tacuarembó con la Asociación de Obreros y Empleados (AOEFRIT) que facultaron a las empresas —de acuerdo a sus necesidades— a anticipar o postergar el momento del descanso.

En el año 2001 la flexibilidad en la ubicación del descanso intermedio de acuerdo a los requerimientos empresariales también se negoció en el convenio del IMPO con la Asociación de

Funcionarios de IMPO y en el convenio de la empresa IPUSA con el Sindicato de Trabajadores contemplando en este caso a los funcionarios de la máquina pañalera por las características particulares de la misma.

El artículo 9.2 del convenio firmado en 2003 entre la empresa Tecnisegur Uruguay Ltda. con AEBU dispuso que *“el descanso intermedio será gozado efectivamente entre la segunda y sexta hora de trabajo, siendo su duración de 45 minutos interrumpidos”*.

En el mismo año el convenio negociado a nivel de rama de actividad entre la UNTMRA y la Cámara Metalúrgica en su artículo 18 contempló la posibilidad de variar la ubicación del descanso intermedio, pero lo hizo sin establecer un criterio general, sino colocando la negociación del tema en el nivel de empresa: *“la variación del descanso intermedio establecido por ley entre la cuarta y la quinta hora de labor, podrá ser objeto de negociación entre las partes teniendo en cuenta las siguientes condiciones: a) los acuerdos que se alcancen serán en casos excepcionales debidamente justificados y b) la negociación deberá desarrollarse entre la empresa y el Comité de Base.”*

**La compensación del descanso intermedio trabajado con días** libres se negoció en alguna oportunidad, pero fueron las menos. El artículo 11 del convenio firmado en 1997 entre Rias SRL y AEBU. *“La jornada de labor será de ocho horas. Respecto al descanso intermedio de 30 minutos entre la cuarta y la quinta hora de labor según lo establecido por ley, por acuerdo de partes se flexibiliza el mismo dado el tenor y el ritmo de las tareas, compensándose el descanso no gozado con mayor descanso semanal. Cuando las medias horas acumuladas sumen media jornada el empleado tendrá dos jornadas de descanso semanal”*. En el mismo sentido el convenio firmado en el 2000 por EMMI y la Unión de Trabajadores de EMMI (UTEMMI) en su artículo 3 estableció *“aquellos trabajadores que no pudieran hacer efectivo el goce del descanso intermedio, lo compensaran con días de descanso semanal...”*

Respecto a las **horas extras** también hubo distintos acuerdos: unos optaron por distribuir el tiempo de trabajo en el ciclo semanal atendiendo a las necesidades de producción; otros optaron por la redistribución pero en un ciclo mayor que el semanal; y otros optaron por compensar el exceso horario con descansos lo que permite que el trabajador haga más horas pero disponga de más tiempo libre.

**La compensación de las horas extras dentro del ciclo semanal** se negoció por ejemplo en el convenio celebrado en 1998 en la empresa Eternit con su sindicato que previó distintas alternativas: un régimen de seis días de trabajo con ocho horas de labor, un régimen de cinco días de nueve horas y media, o un régimen de cuatro días con doce horas de labor. Se pactó que la acumulación de horario no generaría en ningún caso el pago de horas extras *“por tratarse de una redistribución dentro del ciclo semanal de 48 horas”*. En el 2001 en un nuevo convenio la empresa mantuvo la flexibilización del horario antes negociada, pero le agregó que *“los trabajadores que estuvieran afectados a un régimen de cuatro días de doce horas tendrán derecho a gozar de quince minutos adicionales de descanso intermedio pago cada día, así como de una comida adicional semanal por la prolongación horaria”*.

Considerando la redistribución del ciclo semanal en cuatro jornales de 10 horas y uno de ocho se negoció en el 2001 en la empresa Salus con el Sindicato de la Cía Salus. También la redistribución horaria sobre la base semanal se negoció en el artículo 16 del convenio de Azucitrus con la Unión de Trabajadores rurales e industriales de Azucitrus que señaló *“la empresa podrá disponer la redistribución de la carga horaria normal superando el límite de ocho horas diarias sin que ello de lugar al cobro de horas extras. Recién cuando el total de horas semanales exceda las 48 horas comenzaran a generarse horas extras”*.

En el año 2003 el convenio de Frigorífico Canelones estableció que las horas extras se computaran a partir del ciclo de trabajo de 48 horas.

**La compensación de las horas extras en ciclos mayores al semanal** se negoció por ejemplo en 1998 en el convenio de la empresa Mak SA con el comité de base afiliado a la UNTMRA. *“Con la finalidad de evitar que las fluctuaciones normales del trabajo en el ciclo productivo de la empresa repercutan negativamente en el nivel de empleo y en las remuneraciones del personal, las partes acuerdan una fórmula de distribución del tiempo de trabajo (...) La empresa abonará 48 horas de labor aunque las mismas no lleguen efectivamente a realizarse. Las jornadas no trabajadas y abonadas hasta un máximo de 26 en un ciclo de 26 semanas, serán recuperadas en períodos de alta producción a razón del equivalente a un jornal por semana como máximo. Si el promedio de horas trabajadas en el lapso de 26 semanas excede las 48, el exceso se abonará como tiempo extra”.*

Igualmente optando por redistribuir en ciclos mayores al semanal se negoció en Maltería Uruguay SA con el Centro Gremial afiliado a FOEB en el año 2003 señalando *“las jornadas de trabajo serán de ocho horas diarias y 48 horas semanales, promediándose en ciclos de siete semanas (...) sin que ello genere horas extras a partir de la mayor carga semanal de trabajo ni cualquier otro tipo de retribución especial”.*

**La compensación de las horas extras con descansos** se negoció en el convenio celebrado en 1996 en la Fábrica Nacional de Cerveza con su sindicato *“con el objetivo de proteger el nivel de empleo en situaciones de baja temporada”.* Se dispuso para el exceso horario un sistema de compensación *“durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 1996, enero, febrero y marzo de 1997 las horas que se realicen por encima de límite de la jornada diaria no se abonarán como extraordinarias sino que se harán en forma simple y generarán derecho a días francos pagos (cada ocho horas un día franco) en forma tal que el beneficio económico correspondiente a dichas horas extras realizadas sea equivalente al 100% respecto a su jornal básico. El régimen instaurado no resulta un perjuicio económico para los trabajadores dado que al final de cada período el beneficio es equivalente y prolonga el tiempo de descanso al disponer de días francos pagos adicionales a su licencia anual reglamentaria”.*

El convenio celebrado en el año 2000 en la empresa Lanasur con la Agrupación Laboral de Obreros respecto a las horas extras tuvo dos características: a) por un lado en su artículo 12 estableció que *“para el cobro de horas extras se requiere que se haya trabajado en la semana 48 horas, cumplida esa exigencia se calificarán como tales”* es decir que estableció una redistribución horaria considerando el ciclo semanal y b) en su artículo 13 habilitó francos compensatorios de las horas extras *“cuando las necesidades de producción así lo requieran y los trabajadores expresamente den su consentimiento individual”.* El convenio fijó un máximo de cuatro horas extras diarias, a cambio de días francos a usarse en épocas de baja productividad. En el mismo sentido se negoció en el año 2001 y se renovó nuevamente en el 2004 en la empresa Lanera Santa María con la Agrupación Laboral de Obreros.

También un criterio de compensación se dio en el convenio del año 2001 de la empresa Compañía de Envases SA con el Comité de Base afiliado a la UNMTRA al acordarse

*“en los momentos de aumento de producción los trabajadores realizarán además de las ocho horas diarias hasta tres horas más por día, debiéndose llevar una cuenta corriente de dichas horas que el trabajador gozará cuando el trabajo no amerite su concurrencia a la empresa. Si al término del año no se pudieran gozar dichas horas se darán en ese momento.”*

En el año 2003 el convenio celebrado en la Cooperativa de Ahorro y Crédito COFAC con AEBU autorizó *“la extensión del horario habitual hasta en nueve horas mensuales adicionales,*

*que se estimarán en régimen de una hora y media por cada hora. En compensación los funcionarios tendrán dos días libres al mes en caso de completar las nueve horas o la correspondiente proporción que deberán franquear dentro del mismo mes o a lo sumo al mes siguiente”.*

En las negociaciones 2005, 2006 y 2008, aspectos vinculados al tiempo de trabajo fueron temas prácticamente ausentes. Sólo un convenio celebrado entre la Cámara Metalúrgica y la UNMTRA, negoció que el descanso intermedio (que debe darse entre la cuarta y la quinta hora de trabajo) podrá ser objeto de negociación a nivel de empresa, siempre que se traten de situaciones excepcionales debidamente justificadas, las que ameriten su cambio. El mismo convenio también facultó negociaciones por empresa para autorizar modificaciones en la jornada, ante problemas generados por la variación de la producción.

Como ya se señaló cualquiera de estos contenidos de la negociación, alteran normas legales de orden público, lo que determina que si un trabajador reclama ante la justicia el pago conforme a la ley, seguramente la empresa tendrá una sentencia condenatoria.

Esta falta de certeza y seguridad jurídica, aún cuando los temas son libremente negociados colectivamente, con la garantía de un sindicato, y aceptados por el mismo, es una de las razones por lo que la negociación de estos contenidos está poco difundida en el país.

#### **4.2.2 En el sector público**

La negociación del tiempo de trabajo en el sector público casi no existió. Quizá una causa de ello es que la normativa permite una diversidad de soluciones que la hacen bastante flexible. Demostrativo de esto fue la forma como se solucionó un conflicto que tuvo relevancia por haber involucrado a los delegados del Poder Ejecutivo en los Consejos de Salarios, en julio de 2008, momento en que estaba prevista la iniciación de la ronda salarial.

El conflicto era en reclamo de un salario mayor durante la ronda, porque la misma implica más trabajo del habitual, con extensiones horarias desmedidas e incluso horarios totalmente irregulares de acuerdo a los fundamentos del reclamo sindical.

La Rendición de Cuentas ya estaba presentada y no había fondos suficientes para cubrir la solicitud. Sin embargo la posibilidad de compensar el mayor horario, determinó que se firmara un convenio por el cuál se creó un banco de horas durante la ronda salarial a compensar dentro del año siguiente con días de descanso. Este convenio permitió la solución del conflicto.

Se debe consignar que estos funcionarios ya tenían un régimen de trabajo de ciclos semanales de 20 horas, espacialmente autorizados por el tipo de tareas asignadas. Son quienes median en los conflictos colectivos y su actividad debe cumplirse cuando las partes piden la intervención del Ministerio, debiendo estar a disposición por el tiempo que el conflicto lo requiera. Esas horas de más se compensan en el ciclo semanal con otros días en los que prácticamente no hay trabajo. Ahora, además se les agregó que lo que supera en el ciclo las 20 horas semanales se compensará con días libres a tomar cuando el funcionario los necesite.

En las pocas oportunidades que en el sector público se negoció el tema del tiempo de trabajo, no fue por las mismas razones que en la actividad privada. No obedeció a lograr jornadas flexibles sino a resolver dificultades para aumentar salarios o para elevar salarios horarios sin aumento de partidas presupuestales. Esto determinó que las negociaciones se centraran en reducciones del tiempo efectivo de trabajo, sin paralela reducción de salarios, a través de la figura del “tiempo a la orden”.

En este sentido por ejemplo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en varios otros desde varios años atrás se negoció para los profesionales una reducción de su labor a cuatro horas diarias permaneciendo el resto a la orden, aunque este derecho la Administración nunca lo

ejerció. A esta negociación se llegó porque los salarios eran bajos dentro de la Administración Central o porque existían importantes demandas sindicales.

Algo similar ocurrió en las negociaciones realizadas en el 2008 en la Banca Pública donde para compensar un aumento menor al que aspiraban los trabajadores y poder lograr la firma del convenio, se acordó una reducción del tiempo de trabajo de veinte minutos diarios.

### 4.3 La posición de los actores

Mientras en la actividad privada el marco normativo que regula el tiempo de trabajo es uno de los temas que genera mayores debates, en la actividad pública es un tema que pasa prácticamente inadvertido.

La regulación del tiempo de trabajo **en la actividad privada** es uno de los temas de mayor rigidez a juicio de los empleadores. Ya en 1994 en un documento denominado “Análisis y Propuestas del sector empresarial” señalaban que *“los empresarios están convencidos de que Uruguay atraviesa un período clave de su historia y enfrenta como objetivo fundamental la imperiosa necesidad de impulsar un crecimiento sostenido a través de la adecuada inserción regional y mundial, a partir de la creatividad, el espíritu innovador y el empuje de todos sus miembros, en un marco de libertad, estabilidad, seguridad e igualdad de oportunidades (...) Para alcanzar este objetivo hay que tender a una flexibilidad de la legislación laboral (...) siendo lo fundamental y —sin pretender agotar el repertorio— la distribución del tiempo de trabajo”*.

Más recientemente el Dr. Nelson Larrañaga (1999), abogado laboralista asesor de empresas, señalaba que el régimen normativo en materia de jornada de trabajo, no hace referencia a las modernas técnicas de ordenación del tiempo de trabajo, siendo su regulación *“rígida y desfasada de los tiempos económicos actuales, gobernados por una feroz competitividad fruto de la globalización y por un arrollador avance tecnológico, que ha pulverizado los clásicos modelos de producción implantados desde décadas atrás”*.

En el mismo sentido el director de una empresa reflexionaba en una entrevista realizada por Sergio Israel<sup>18</sup> *“en materia de horas extras hoy llegamos a un progreso manuscrito, ya que es hora extra todo lo que excede la jornada legal o convencional de trabajo. Con estas normas no hay empleo, por lo que tenemos que definir que queremos si mantener la norma sin empleo y sin extras, o permitir flexibilizarla...”*

En entrevista realizada al Dr. Juan José Frascini, representante empresarial en el sector textil en los Consejos de Salarios, confirmaba que la preocupación más fuerte del sector es el tema del horario, área en la que a su juicio, se pueden hacer modificaciones que den no sólo beneficios a la actividad de las empresas sino también para los propios trabajadores. *“Hay situaciones en las que se producen movimientos cíclicos en el mercado que llevan a que en determinados momentos del año haya muchísimo trabajo y que luego en otro momento las empresas tengan que enviar trabajadores al seguro de paro. En estas circunstancias poder negociar un régimen de anualización o semestralización de la jornada, permitiría a las partes acordar que lo que se trabaja en exceso en determinada época pueda ser computado en otra etapa del año en la que hay una baja total de actividad”*. *“Esto beneficiaría a las dos partes porque el trabajador que está en seguro de paro no solamente tiene una pérdida salarial sino también un efecto síquico desmotivador...”*

Dentro del movimiento sindical, la realización de cambios en la legislación del tiempo de trabajo, genera dos posiciones que van desde una cerrada negativa, hasta la aceptación condicionada a que los cambios no sean impuestos, sino que sean negociados.

---

<sup>18</sup> Entrevista recogida en “Relaciones Laborales I Empleo y relaciones laborales en Uruguay”. UCUDAL 1998.

Para algunos sindicalistas el movimiento sindical se debe de *“armar de ideas para poder organizar la resistencia a una ofensiva que tiende a destruir las conquistas de los trabajadores de más de cien años de lucha”*<sup>19</sup>.

Con esta filosofía por ejemplo un dirigente de la IMM decía *“las horas extras son horas extraordinarias, son un esfuerzo más que debe hacer el trabajador, por lo que siempre se tienen que pagar como servicio extraordinario. El trabajador está viviendo al día por lo que no puede esperar a mañana a cobrarlas. No puede acumular, no puede hacer un ahorro, porque además ¿quién le asegura que mañana la empresa va a existir?...”*<sup>20</sup>

En el mismo sentido una dirigente de la FUS señalaba *“que se pierda el derecho a la jornada de tiempo limitado, que se pretendan hacer convenios mensuales o incluso anuales en cuanto al volumen de horario, que el empleador pueda definir si hoy se trabajan diez horas, quince o dos, que las horas de más no se paguen sino que simplemente se compensen con horas no trabajadas, implica que los trabajadores pierdan los derechos que costó un siglo conseguir...”*<sup>21</sup>

Para otros sindicalistas, en cambio, con convenio o sin convenio, con consentimiento o sin consentimiento, estos temas se tratarán en todas las industrias. *“Nadie transforma la realidad desconociéndola, ni tampoco aislándose de ella, el movimiento sindical debe participar de la discusión de las transformaciones...”*

Otra instancia para conocer la visión de los actores, fue su posición ante el proyecto de ley originariamente presentado relativo a la jornada de trabajo de los trabajadores rurales. El proyecto no contaba con la aprobación ni de dirigentes sindicales ni de las organizaciones empresariales. Para los empresarios la normativa proyectada seguía siendo rígida, porque no contemplaba que las actividades tienen diferencias por el clima, la época del año y hasta incluso los ciclos biológicos de los animales. En este sentido decía un dirigente de la Federación Rural *“la imposibilidad de establecer una jornada rígida no la marca la voluntad del patrón, sino los ciclos biológicos, la época de parición, la época de esquila, la siembra, la cosecha, los factores meteorológicos...”* *“Esto hace que haya veces que sea necesario trabajar más de ocho horas, pero cuando llueve o hay tormenta la gente no trabaja, cuando no hay zafra ni esquila o en la etapa de parición hay menos trabajo, por eso hay una compensación natural entre los días de mucho trabajo y los de poco trabajo que el proyecto no llega a contemplar”*.

Para los dirigentes sindicales su jornada de trabajo debía estar establecida en forma similar al resto de la actividad privada, reivindicando las 8 horas de trabajo en todos los casos. Reconocen las especificidades del trabajo rural, pero entienden que si se necesitan más de ocho horas de trabajo, los patrones deben de contratar a más trabajadores, implementar nuevos sistemas de turno, o pagar las horas extras.

A su juicio aceptar el articulado del proyecto *“genera un antecedente de violación a la ley de ocho horas con el aval del movimiento sindical”*.

El PIT CNT ve con preocupación el proyecto porque parte de la base de que las empresas no llevarán un registro de las horas realizadas, lo que tornaría inaplicable el régimen de compensación propuesto para la novena hora de trabajo.

La misma visión de los trabajadores la tuvieron los parlamentarios quienes en definitiva votaron un texto legal con una jornada de trabajo de características similares a las del resto de los trabajadores.

---

<sup>19</sup> Idem anterior.

<sup>20</sup> Entrevista recogida en “Relaciones Laborales I Empleo y relaciones laborales en Uruguay” UCUDAL 1998.

<sup>21</sup> Idem anterior.

## 4.4 ¿Flexibilidad o rigidez?

La regulación del tiempo de trabajo en el sector privado parece ser el punto de mayor rigidez dentro de nuestra normativa. Con el pasaje del tiempo y valiéndose de potestades conferidas por la propia ley, el Poder Ejecutivo ha ido suavizando las normas: a) se autorizan horarios de cierre de los comercios diferentes a los previstos legalmente; b) se permite la apertura dominical; y c) se extienden la cantidad de autorizaciones ministeriales para otorgar el descanso en cualquier día de la semana.

Lo señalado habilita a decir que el marco normativo de nuestro país no impide que sábados y domingos sean considerados parte de la jornada normal de labor y tampoco que a través de autorizaciones del Poder Ejecutivo los horarios de cierre de los comercios se extiendan siguiendo las tendencias mundiales en ese sentido.

Sin embargo quedan algunos aspectos que pueden impedir al empleador organizar el trabajo en función de los ciclos productivos.

- La ubicación del descanso intermedio (entre la cuarta y la quinta hora de labor), y la regulación de las horas extras (consideradas como todo lo que exceda la jornada legal o convencional) parecen ser los aspectos más limitativos.
- El carácter de orden público que tienen las leyes reguladoras en la materia, no fomentan la negociación colectiva de dichos aspectos y en caso de negociarse los acuerdos no tienen certeza ni seguridad jurídica. La red normativa de nuestro país está inspirada en un sentido protector, acudiendo al instrumento de la limitación de la autonomía de la voluntad, mediante la imposición de preceptos indisponibles para su desmejoramiento.
- Falta una norma que habilite la condición de disponible a través de la negociación colectiva de los temas vinculados al tiempo de trabajo. La forma establecida en nuestra normativa fomenta solamente convenios que mejoren el marco legal, constituyéndose en un obstáculo para que el convenio cumpla un rol adaptador tanto de horarios como de descansos. Sería necesario revalorizar el rol de la autonomía colectiva y reconocerle esa función de adaptadora a las realidades cada vez más cambiantes.
- La normativa que se proyectó para los trabajadores rurales, parecería que podría ser considerada una nueva rigidez para el sector, que hasta ahora no existía, sin embargo el reconocimiento por vía legislativa de un sistema de mayor flexibilidad para el cómputo de las horas extras, aunque pudiera ser limitado, sin duda constituiría un avance sin antecedentes en nuestro país. Sin embargo la ley finalmente aprobada generó en materia de tiempo de trabajo del sector rural la misma rigidez que para el resto de los sectores privados.

## Capítulo 5 La organización del trabajo

La organización del trabajo tradicional asignaba a cada trabajador un puesto fijo, con tareas precisas y tiempos medidos, que debían ser realizados en forma rutinaria. Todas las decisiones eran adoptadas por los mandos superiores y el trabajador no tenía posibilidad de introducción de cambios o mejoras. Estos sistemas determinaron fuertes crecimientos de productividad en estrategias competitivas de reducción de costos de productos masivos. Se ha propuesto la necesidad de una mayor flexibilidad en la organización del trabajo con el objetivo introducir cambios que permitan modificar la organización del trabajo al interior de las empresas, así como en el relacionamiento entre sus miembros.

El fundamento de estos cambios, como en general ocurre con todos los temas que inciden en las formas de competitividad de las empresas, involucran al funcionamiento de la economía a partir de la globalización y los cambios técnicos. El esquema taylorista fue funcional a una estrategia competitiva en la que la empresa se especializaba en productos homogéneos en los que los volúmenes de producción generaban economías de escala que bajaban los costos y permitían competir por bajos precios.

El gran crecimiento de las empresas y las economías en las primeras décadas del siglo pasado están basados en las enormes ganancias de productividad que permitieron las estrategias basadas en precios y la organización “científica” del trabajo, como fue denominada.

El funcionamiento de los mercados en la actualidad permite a las empresas una diversidad de estrategias. Mientras algunas empresas pueden mantener las definiciones tradicionales y basarse en precios, otras pueden dirigirse a mercados específicos en los que la competencia no está tan asociada a los precios de venta sino a las características específicas de los productos, su calidad o a los servicios asociados a la venta, como la pronta entrega, el marketing, el servicio post venta, etc. Algunas empresas definen estrategias múltiples, tradicionales y nuevas para operar en diferentes mercados.

La producción para mercados segmentados requiere no sólo una mayor flexibilidad productiva sino de la organización del trabajo. El mejoramiento de la calidad requiere trabajadores involucrados en la gestión y no pasivos como en la organización tradicional, trabajadores capacitados, que no realicen un trabajo rutinario sino que realicen aportes a la mejora de productos y procesos, que no tenga un puesto fijo sino que conozca una parte mayor del proceso productivo y, por tanto pueda desempeñar varias tareas.

Las nuevas organizaciones se hacen más planas y menor verticales con vínculos transversales, donde los trabajadores tienen una capacitación permanente, trabajan en equipos polivalentes y se involucran en la mejora continua.

Los cambios en estas nuevas modalidades de organización del trabajo llevaron a cambios en los sistemas tradicionales, por ejemplo:

- Reducción de la cantidad de categorías laborales, facilitando que el trabajador participe de un segmento mayor del proceso productivo, con trabajadores polivalentes.
- Fomento del trabajo en equipo y la fijación de metas por equipos.
- Formación profesional como parte del contrato de trabajo.
- Sistemas de participación en la gestión para fomentar la circulación de conocimientos.

La reducción de las categorías busca, por un lado reducir la rigidez de los puestos fijos y suele hacerse encontrando habilidades comunes de diferentes puestos o funciones en la empresa. Esto permite que un trabajador que domine algunas competencias básicas con formaciones específicas diferentes pueda realizar diferentes tareas. La rotación de tareas, en el tiempo le permite acumular experiencias diversas y completar una formación más integral del proceso productivo.

La definición de competencias laborales permite realizar importantes reducciones en las categorías tradicionales y apuntar a la formación de trabajadores polivalentes.

La capacitación permanente es parte imprescindible de ese proceso. La empresa requiere trabajadores capacitados pues ello permitirá que sus portes sean más importantes. Por su parte, dado que el cambio implica modificación de capacidades en tiempos más breves que antes, también el trabajador exige capacitación permanente, pues de otra forma en poco

tiempo puede quedar fuera del proceso productivo. Este es un tema en que suelen coincidir trabajadores y empresarios.

El trabajo en equipo se ha promovido y ha dado a lugar a experiencias de organización de trabajo innovadoras, como las basadas en grupos semiautónomos, donde equipos de trabajadores se ocupan de una parte significativa del proceso productivo, rompiendo con la cadena productiva típica del fordismo.

En cuanto a **la posición de los actores**. Los empresarios promueven activamente estos cambios en la organización del trabajo. En las empresas que tienen la innovación como uno de sus objetivos la flexibilidad de la organización del trabajo y la ampliación de las tareas de cada trabajador, combinada con la calificación permanente es uno de los objetivos centrales. Suele ir acompañado de la creación de niveles de participación superiores. Sin embargo hay diversos estudios que muestran que este discurso muy frecuentemente no se refleja tan claramente en los hechos, por lo menos en forma integral. Es decir se suele tomar algunos aspectos de este planteo y no otros, conformando un nuevo modelo donde la organización del trabajo tiene muchos más componentes tradicionales que los que dice el discurso moderno.

En algunos casos los empresarios han resistido en forma expresa estas propuestas. Quizá el tema que ha implicado más resistencias es el relativo a las formas de participación, que se suele ver como cuestionador del poder de mando de la dirección y también de los mandos medios que conforman la estructura organizativa, la línea de mando, de las empresas. Otros empresarios se oponen por considerar que los sindicatos suelen ser una traba de los cambios, por lo que buscan reducir su influencia. En algunas empresas la participación se asigna a los Consejos de Empresa donde los trabajadores que lo integran no son designados por los sindicatos sino por los trabajadores en forma directa, conforma una estructura paralela al sindicato, con funciones limitadas a estos temas.

Por su parte los sindicatos se han resistidos a cambios en la organización del trabajo, cuando éstos implicaban una alteración de las categorías tradicionales que fueron producto de un largo proceso de negociación en el pasado. El cambio en la definición de las categorías tiene implicancias en los niveles de las remuneraciones, lo cual siempre implica resistencias de los perjudicados en el momento o en el futuro. Por eso estos cambios también implicaron, en ocasiones resistencias sindicales o nuevas negociaciones para alcanzar nuevos equilibrios.

Sin embargo esta postura tendió a modificarse por varios factores. Por un lado es muy importante la actitud de los empresarios, si efectivamente su implementación era parte de una estrategia competitiva y no una forma de debilitar al sindicalismo y por tanto abrió instancias de negociación de los cambios.

Por otro lado los nuevos sistemas de organización del trabajo tienen algunos factores positivos para los trabajadores, en particular cuando su implementación implica mayores niveles de capacitación. Esta mayor formación implica para el trabajador mayores posibilidades de encontrar un nuevo empleo, en caso de perder el que tiene. En los países en que la desocupación alcanzó cifras elevadas este es un factor que condujo a los sindicatos a aceptar estos cambios, exigiendo transparencia en la asignación de los cursos de calificación, pues ésta podría transformarse en una nueva forma de discriminación, en la medida que el cambio técnico determinaba que el trabajador que no se formaba quedaba crecientemente imposibilitado de participar en el proceso productivo.

## 5.1 Marco jurídico de la organización del trabajo en Uruguay

La organización del trabajo, tanto en la actividad pública como privada, es un tema reconocido en nuestro país dentro de la potestad de dirección del empleador. No existe en Uruguay un marco jurídico que regule la organización del trabajo. Al reconocerse al empleador el poder de dirección, eso lo habilita a organizar internamente su empresa, en forma unilateral o negociándolo con el sindicato.

Posibles modificaciones a las categorías establecidas en el contrato de trabajo, en nuestro país no están reguladas legalmente, pero son aceptadas por la doctrina que reconoce al empleador la potestad de variar dentro de ciertos límites las modalidades de prestación de las tareas del trabajador como una forma de *jus variandi*.

De acuerdo a la jurisprudencia, esta potestad del empleador, solamente puede ser ejercida en forma limitada, de forma tal de no afectar aspectos sustanciales de la actividad que se presta y no generar perjuicios para el trabajador.

En función de lo señalado, en materia de categorías, la empresa en uso de sus potestades puede hacer al trabajador cumplir tareas inferiores a las habituales. En este caso, aunque conserve el salario, el trabajador puede entender que eso afecta su autoestima o su imagen profesional y reclamar un despido indirecto, al que la empresa será condenada en caso de que el trabajador pruebe los extremos invocados.

Igualmente si la empresa le asigna tareas de niveles superiores, el trabajador tiene derecho a cobrar por las referidas tareas y si la empresa no lo hace, quedará facultado a reclamar diferencia de salarios.

De las nuevas propuestas organizativas, sólo lo que refiere a la fijación de categorías, dispone de un marco normativo para la actividad privada. De acuerdo a la ley 10.449 de noviembre de 1943 los Consejos de Salarios, fueron creados como órganos tripartitos para fijar salarios por categoría y por rama de actividad, lo que determina que en la mayoría de los grupos hay descripciones de categorías que rigen con carácter obligatorio para todas las empresas del sector.

Las categorías actualmente existentes se definieron en la década del sesenta en los Consejos de Salarios. En muchos casos, sin haberse hecho un nuevo estudio de las realidades productivas se fueron actualizando por acuerdo de las partes. Pero en muchos casos las categorías existentes son obsoletas o se describen de una forma muy cerrada, lo que no se condice con lo que los trabajos son en la realidad, mucho más variados y flexibles.

No es habitual en nuestro país una descripción de categorías por grupos, clases o niveles, en cada uno de los cuales se incorpore un sinnúmero de tareas, constituyendo esto una dificultad para que la empresa, cuando el trabajo lo requiere, disponga del personal en cualquier área o sección. Esto implica que el empleador muchas veces choca con realidades obsoletas, rígidas y hasta a veces inaplicables, que difícilmente pueden modificar unilateralmente.

## 5.2 La negociación colectiva

Los distintos temas vinculados a la organización del trabajo han sido negociados de distinta forma y con distinta intensidad en nuestro país. Se analizan la polifuncionalidad, el trabajo en equipo, las reestructuras e introducción de nuevas tecnologías y los sistemas de participación.

### 5.2.1 Polifuncionalidad

Las limitaciones que tiene el empleador para diversificar el contenido del trabajo o cambiar de puestos sin que ello implique una compensación salarial, y el riesgo de que su imposición origine reclamos judiciales por diferencia de salarios, ha determinado que en muchos casos la negociación colectiva, en especial a nivel de empresa, haya sido usada como forma de adaptación de las categorías a las nuevas realidades.

Ya en 1996 el convenio de Cine Universitario del Uruguay planteaba que *“cuando el buen funcionamiento de la institución lo requiera cualquier funcionario podrá ser cambiado de tareas, asignándole funciones diferentes a su cargo, con la única condición de que su salario no se vea disminuido...”*

En el mismo sentido y en el mismo año el convenio de Establecimiento Colonia SA (industria frigorífica) decía *“se podrá disminuir o aumentar el número de operarios asignados a una tarea si las necesidades de mayor o menor producción lo requieren. En tal caso el operario está obligado a aceptar el cambio...”*

El convenio negociado en las “Agencias Marítimas” en 1996 señalaba *“la base fundamental es adecuar el funcionamiento de las agencias a la nueva realidad del sector y del mundo, lo que explica el ajuste pactado en el número de categorías y la consagración expresa del concepto de polifuncionalidad...”*.

En 1997 los convenios celebrados en Cia de Envases y Maltería del Uruguay consagraron la polivalencia, estableciendo *“que todos los trabajadores deberán realizar las tareas que se les encomiende y para las cuales estén capacitados, sin importar su ubicación y responsabilidad (...) con lo que se procura organizar el trabajo en base a criterios funcionales flexibles, favoreciendo y propiciando la movilidad funcional en el desempeño...”*

En 1998 la polifuncionalidad fue incluida en el convenio de Mi Granja estableciéndose que *“se conviene expresamente la libre movilidad funcional ascendente y/o descendente de todo el persona de acuerdo a la capacidad de los trabajadores y a las necesidades de producción de la empresa”*.

También el convenio firmado en la empresa Oferol (industria automotriz) con el Comité de Base afiliado a la UNTMRA señalaba: *“El personal se obliga a aceptar y cumplir las normas dadas por la empresa en especial a (...) respetar los desplazamientos de mano de obra dirigidos a la organización y reorganización del trabajo con miras a la obtención de mayor eficiencia por razones de servicio o cualquier otra circunstancia especial, sin afectar la remuneración y categoría. En consecuencia la empresa podrá transferir obreros de un lugar a otro, de una sección a otra, o de un turno a otro, teniendo en cuenta dentro de lo posible las inclinaciones y predisposiciones del trabajador”*.

En el año 2002 el convenio de Establecimiento Colonia estableció que *“la empresa podrá aumentar o disminuir el número de operarios asignados a un lugar de trabajo si las necesidades de mayor o menor producción lo requieren, quedando los operarios en este caso obligados a aceptar el cambio de tareas”*. En el mismo año el convenio de Canteras Montevideo SA señaló que *“las categorías se consideran polivalentes y por lo tanto los trabajadores se obligan al desempeño de todas las funciones afines o de similar o menor jerarquía o responsabilidad...”*.

En las negociaciones 2005 y 2006 solamente cuatro convenios en ambas rondas (dos por ronda), negociaron la movilidad funcional autorizando a las empresas, cuando el trabajo lo requiere, a disponer del personal en cualquier área o sección, quedando obligados los trabajadores a cumplir tareas inherentes a cualquier categoría que pertenezca a su escala salarial. Lo mismo sucedió en las negociaciones de 2008, donde aunque todavía no se efectuó la cuantificación, se puede decir que hay muy pocas menciones al tema.

Esto podría llevar a pensar que el tema de la polivalencia es más propio de ser tratado en negociaciones de empresa. Sin embargo, al corresponder a la rama la definición de categorías, deberían de tener que preverse en ese nivel. Cuando se quiso hacer se pudo y es demostrativo de ello la Evaluación de Tareas de la Industria de la Construcción, negociada hace muchos años atrás, donde el oficial albañil que es la columna vertebral de la industria, es un trabajador polivalente. La Evaluación dice que tiene que saber parte del trabajo del herrero, parte del carpintero y todo lo que compete al oficial albañil: levantar paredes, revocar, colocar pisos, revestir y colocar azulejos.

### 5.2.2 Trabajo en equipo

La negociación de este tema en nuestro país es excepcional. Solo aparece en el convenio de 1998 de la empresa Mak (acumuladores eléctricos) con el Comité de Base afiliado a la UNMTRA. El objetivo propuesto era de *“saneamiento, potencialización y desarrollo de la empresa de modo de permitir una mejor gestión de los recursos, obtener una más rápida intervención en los mercados y desarrollar la capacidad de innovación en la organización...”*

A la nueva organización se llegó estableciendo “Áreas de Actividad” y “Equipos Polifuncionales” integrados por trabajadores clasificados en cuatro niveles: gestor de base, gestor de proceso, gestor de equipo y gestor de área. Ello se complementó con un plan de capacitación para adquirir, ampliar o renovar los conocimientos de modo *“de dominar la calidad del trabajo y desarrollar la capacidad de aprender y transmitir conocimientos.”*

### 5.2.3 Reestructuras e introducción de nuevas tecnologías

Las reestructuras de empresas y la introducción de nuevas tecnologías han dado a distintos tipos de acuerdos. Uno de los problemas es que las razones de las reestructuras no siempre es el mismo. En ocasiones las empresas realizan reestructuras para enfrentar una situación crítica y el énfasis es puesto en las reducciones de personal y de salarios. En estos casos en los acuerdos predominaron los despidos incentivados, los envíos al seguro de paro, la reducción de beneficios e incluso rebajas salariales.

Pocos convenios encararon las reestructuras como una forma de hacer frente a las nuevas exigencias de competitividad. Esto ocurrió, en la mayoría de los casos en las empresas publicas. A continuación se indican algunos convenios de empresas del Estado que acordaron cambios negociados en la gestión.

En ANTEL (teléfonos) que negoció con SUTEL, el sindicato de la empresa, un sistema denominado SSG (Sistema Soporte de Gestión) con la finalidad de encarar un proceso de mejora de la gestión con el objetivo de mejorar la atención al cliente, la calidad en la prestación de los servicios, la minimización de costos, el aumento de la competitividad, la mayor productividad de los recursos empleados, todo ello en un marco de descentralización de la gestión y paulatina delegación de atribuciones.

En el convenio se aseguró el mantenimiento de todos los puestos de trabajo garantizándose que ningún funcionario sería declarado excedentario. Para ello se estableció un compromiso de capacitación a fin de preparar a los funcionarios para los cambios y también se previó la participación de SUTEL en toda la implementación del nuevo modelo organizativo.

Otro caso fue el proceso de privatización de la empresa PLUNA, cuando se asoció con capitales privados formando una sociedad de economía mixta para explotar los servicios del transporte aéreo. El convenio colectivo que se firmó con el sindicato para regular los aspectos derivados de la transformación contenía la redistribución del personal que no ingresaba a la nueva

empresa, un sistema de incentivos para quienes aceptaban renunciar y las nuevas condiciones de trabajo de quienes acompañarían el nuevo emprendimiento.

En la Administración de Correos, enfrentando un plan de reestructura por los cambios en el mercado donde existe una agresiva competencia de empresas privadas, se convino con el sindicato una nueva organización del trabajo, con racionalización, automatización e informatización, así como la adopción de nuevos métodos de trabajo, todo bajo el control de una comisión bipartita creada a esos efectos.

En la Administración Nacional de Puertos se firmó un convenio para establecer las condiciones de regulación de las relaciones laborales en el marco de nuevas disposiciones legales y reglamentarias y ante la necesidad de una integración armónica al proceso de adecuación de la empresa al nuevo marco portuario. Consagró: a) estabilidad laboral; b) política de capacitación; c) un ámbito permanente de diálogo para llegar a relaciones armónicas; d) un ámbito para el estudio de la productividad; e) regulación de la actividad sindical dentro de la empresa; f) mecanismo de prevención de conflictos; g) nuevas medidas de seguridad laboral; h) régimen de ascensos; i) régimen de calificaciones y j) regulación de la contratación de pasantías.

AFE (ferrocarriles) concretó su reestructura orgánica a través de un convenio celebrado para tener más dinamismo, una mejor ordenación de cargos y una operativa que le permitiera ser más competitivo y eficiente. Para ello fijó como principios; a) la capacitación del personal, b) la estabilidad funcional, c) una nueva escala salarial, y d) cambios en los métodos de trabajo. También UTE celebró un convenio para establecer las condiciones de regulación de las relaciones laborales en consonancia con las nuevas disposiciones legales.

También en la Banca Pública se firmó un convenio centralizado para las cuatro instituciones bancarias públicas existentes, que se considera un marco para mejorar y homogeneizar las relaciones de trabajo, adecuándolas a la coyuntura socioeconómica nacional y regional. El convenio tenía como pilares fundamentales: a) el derecho a la información, b) la estabilidad laboral; c) el compromiso de participar en la mejora de la gestión, la competitividad y la productividad y d) la capacitación del personal.

Como resultado de ese convenio, se firmaron convenios por empresa en el Banco Hipotecario, el Banco Central y el Banco República, fijando bases que contribuyeron a un mejor funcionamiento de las instituciones.

Si bien en la Administración Central donde no hay antecedentes de firmar convenios colectivos hubo acuerdos como el de la enseñanza primaria donde la Federación Uruguaya de Magisterio fue un interlocutor efectivo para la implementación de la reforma educativa.

En la **actividad privada** también el tema fue objeto de algunas negociaciones. En 1997 el convenio celebrado en Maltería Oriental SA con el Centro Gremial afiliado a FOEB consideró la reestructura de la empresa y la incorporación de nueva inversión en tecnología. El objetivo del acuerdo era mantener la mayor cantidad de puestos de trabajo, preservar el marco de relaciones laborales existente, buscar soluciones para los casos en que no fuera posible mantener empleo directo y afianzar la representatividad de la organización sindical. Se acordó la desvinculación de ocho trabajadores constituyendo con ellos microempresas de limpieza, transporte e informática. A esos trabajadores se les abonó el despido, más una gratificación especial, se les facilitaron las herramientas para desarrollar su nueva tarea y se los contrató como suministradores de servicios. Otros trabajadores aceptaron voluntariamente el despido, cuyo monto fue sensiblemente mayor al establecido legalmente.

En el sector bancario, el sindicato, AEBU acompañó reestructuras en empresas que debían posesionarse mejor en el mercado. Por ejemplo en el Banco Exterior en 1997 se firmó un convenio

con el objetivo de mantener la mayor cantidad de puestos de trabajo. Para ello se dejaron sin efecto convenios que tenía la empresa fijando beneficios superiores a los del convenio de rama y se acordó suspender partidas de naturaleza salarial que daba la empresa. A partir de este marco se daba a los trabajadores distintas opciones que fueron desde permanecer en la empresa rebajando el salario al valor del laudo pero cobrando una indemnización especial por la rebaja hasta retirarse en forma incentivada cobrando en efectivo setenta sueldos.

En el año 2002 en la empresa Lanasur (textil) se negoció un convenio ante la sustitución de máquinas, fijando los nuevos métodos de trabajo, las mediciones de los tiempos de ejecución de las tareas, así como una escala de incentivos por productividad.

En el año 2003 el convenio de Lanera Santa María con la Agrupación Laboral de Obreros definió un capítulo destinado a regular las innovaciones tecnológicas, que determinaron la automatización total o parcial del proceso de producción y con la finalidad de obtener el mejor aprovechamiento de la mano de obra y de los nuevos equipos.

En el mismo año se realizó una reestructura en CYMPAY con su sindicato que incluyó: a) un régimen de renuncia anticipada para el personal de 60 años de edad, b) un plan de envío de trabajadores al seguro de paro y c) un plan de despidos incentivados.

Del año 2003 interesa también destacar el convenio negociado por la Cámara Metalúrgica y la Cámara de Industrias Navales con UNTMRA cuyo objetivo fue la *“mejora de la competitividad y el empleo en el sector”*.

Como se advierte hubo negociaciones a nivel de empresas, con un alto grado de especificidad y precisión en la regulación. Prácticamente todos los convenios que se hicieron, aunque escasos, tuvieron como objetivo la potencialización y el desarrollo de las empresas, fijando cambios para permitir una mejor gestión de los recursos, así como para desarrollar la capacidad de innovación en la organización.

Sin embargo cuestiones relativas a introducción de nuevas tecnologías, fueron contenidos ausentes en las negociaciones de 2005, 2006 y 2008, lo que parece indicar que estos temas son más propios de tratar en negociaciones a nivel de unidades productivas y en estos años este nivel de negociación casi no existió, sino que se desarrolló a nivel de sector económico.

#### **5.2.4 Capacitación**

El tema de la formación profesional es uno de los temas que de a poco se vienen incorporando en los contenidos de la negociación colectiva. En 1995 ya en la Fábrica Nacional de Papel, como resultado de una reestructura se negoció con el Centro Unión de Papeleros y Celulosa (CUOPYC) un capítulo previendo instancias de capacitación bajo la base de que *“las personas son el factor clave para el éxito de la empresa y que su formación resulta imprescindible para alcanzar los niveles de productividad y rendimiento buscados”*.

En el mismo sentido, brindando la oportunidad a los trabajadores de capacitarse con cursos que respondan a las nuevas necesidades de la producción, en 1996 se negociaron convenios en Cristalerías del Uruguay, Cooperativa Casal y en el de la rama metalúrgica.

En 1997 se incluyó en el convenio de la construcción, decidiéndose la creación de la Fundación de Capacitación para los trabajadores del sector, financiada con aportes de trabajadores y empresarios y de otros que se obtengan de OIT, Junta de Empleo o donaciones de particulares. A nivel de empresa también se negoció en Ipusa, Mosa, Acac y Cervecería y Maltería Paysandú, en todos los casos procurando apuntalar el crecimiento personal de los trabajadores e incrementando a la vez los niveles de competitividad de las organizaciones. Asimismo está en los convenios de

varios empresas como Mak SA, Automóvil Club, Fábrica Nacional de Cerveza y Acac, Ipusa, Cervecería y Maltería Paysandú, Hisud, Conaprole, Mosa y en el convenio de rama de la televisión del interior.

El convenio de Norsteña (bebidas) se caracteriza por lo detallado previendo: a) programas de reconversión laboral o nivelación educacional para los trabajadores en seguro de paro; b) programas para elevar el nivel educativo y poder ascender y c) programas para aprender a manejar nuevos equipos o nuevos procesos.

También en el sector público se plantearon acuerdos en los que la capacitación es uno de los aspectos básicos en los procesos de reestructuración de las empresas del Estado. A vía de ejemplo en la Administración Nacional de Puertos se negoció un convenio en 1996 por el que la Administración asumió el compromiso de impulsar la capacitación de todos los funcionarios “*con el objetivo de mejorar las condiciones y conocimientos requeridos para el mejor desempeño del puesto de trabajo por el funcionario, de modo que la empresa pueda contar en todo momento con recursos humanos adecuadamente preparados y capacitados*”. En el mismo año también se negoció convenio de capacitación en el Banco de Previsión Social.

### **5.2.5 Participación de los trabajadores limitada a temas puntuales**

Los convenios indican que no hubo una negociación de sistemas de participación en la gestión de las empresas. Los acuerdos que existieron se limitan a considerar en forma bipartita temas puntuales. La negociación colectiva entre 1985 y 1992 (Rodríguez y otros, 1998) mostró que el 18,7% de los convenios celebrados en el período, crearon comisiones, pero limitadas a temas específico, el principal de los cuales es la descripción de nuevas categorías lo que se explica por la necesidad de adaptar las categorías de los viejos Consejos de Salarios a los avances tecnológicos. Ello significa que en ese período no existió prácticamente una participación orgánica de los trabajadores en las empresas.

A partir de 1992 se constata una diversificación de las temáticas abordadas. La misma investigación señaló que en los convenios negociados entre 1992 y 1997 se crearon 163 comisiones que ya no fueron solamente para recategorizar, sino que se agregaron otros temas como seguridad e higiene en el trabajo y otros aspectos.

Sin embargo el cambio más importante en ese período se dio desde 1996, cuando se crearon entre el 1996 y el 1997, 33 comisiones de relaciones laborales, comenzándose a constatar una creciente preocupación por crear ámbitos que involucren a los trabajadores en toda la problemática empresarial, de forma de lograr soluciones a los problemas de las empresas y al nivel de vida de los trabajadores. Así ocurrió en empresas como Funsa, Oferol S.A., Manzanares S.A., Pluna S.A., Cot SA, Fanesa, Ipusa, Sagrín y Articol y en los convenios de rama de la industria metalúrgica, la industria química, las instituciones de asistencia médica, televisión abierta del interior y en la industria de la construcción.

En los convenios de 1998 en varias empresas se crearon ámbitos para buscar fórmulas de entendimiento que permitan introducir mejoras en las relaciones laborales, tendientes a lograr una mayor competitividad en lo interno y en lo regional. En los años siguientes la creación de estas comisiones bipartitas se reduce.

En las negociaciones del año 2005 se crearon 106 comisiones (Rodríguez y otros 2007), primando las que tenían como cometido analizar el tema de categorías, al igual que lo que había ocurrido en las negociaciones entre 1985 y 1989. Le siguieron las comisiones de relaciones laborales, pensadas como ámbitos bipartitos para analizar la problemática del sector.

En las negociaciones de 2006 se crearon 104 comisiones. Decreció el interés por redefinir categorías, cosa que se justifica porque parte de los convenios incorporaron las nuevas categorías negociadas en las comisiones, y en cambio creció el interés por incorporar comisiones de seguridad e higiene laboral, con la finalidad de analizar los temas vinculados al ambiente laboral y considerar posibles soluciones a los problemas que el mismo pudiera plantear.

Las comisiones de relaciones laborales fueron el 11% del total de comisiones negociadas, habiéndose constatado que no se repitieron en convenios que ya las tenían seguramente porque las partes las incorporaron en su forma habitual de relacionamiento.

Aunque todavía no existe un relevamiento total de la ronda 2008, los resultados en materia de creación de comisiones parecen mantenerse prosiguiendo el interés por crear comisiones de relaciones laborales así como para el tratamiento de temas de seguridad e higiene en el trabajo.

### 5.3 La posición de los actores

Los cambios producidos en el país a partir de 1992 trajeron nuevas reglas de juego que empresarios y sindicatos tuvieron dificultades para asumir. Muchos empresarios se limitaron a hacer ajustes pasivos en busca de una rebaja de costos para poder competir. Otros en cambio, aunque pocos, hicieron un ajuste activo, con reconversión de la producción, introducción de nuevas tecnologías, búsqueda de nuevos mercados y asociaciones estratégicas, lo que determinó cambios en la organización del trabajo. A juicio de estos empresarios existe una clara relación entre la organización del trabajo y la competitividad de las empresas.

Para implementar estos cambios algunos empleadores reconocieron la necesidad de hacer participar a los trabajadores y sus sindicatos, *“en el entendido de que el éxito deriva del grado de aceptación por parte de los trabajadores”*. Otros optaron por hacer los cambios unilateralmente en uso del poder de dirección y bajo el supuesto de que la participación de los sindicatos *“les frena el proceso de adopción de decisiones”*.

Por su parte, estos nuevos temas no eran habituales en el país y los sindicatos no tienen conocimientos claros, ni preparación, como para participar en su negociación. Por eso las actitudes también son diferentes. Algunos sindicatos rechazan genéricamente cualquier propuesta de cambio y adoptan una actitud de resistencia, otros en cambio optan por participar en las negociaciones. Sindicatos que participaron, asumieron costos, sobre todo en las polémicas internas dentro del movimiento sindical, pero al mismo tiempo tuvieron muy buenos resultados que no hubieran logrado si se hubieran excluido de los cambios.

Dentro del movimiento sindical, Marcelo Abdala<sup>22</sup> dirigente de UNMTRA e integrante de la Mesa representativa del PIT CNT, sostiene *“que actualmente se busca flexibilizar el contrato de trabajo y ello puede llevar a la desestabilización en términos absolutos de la mano de obra y a un uso abusivo de la misma. Como sindicato la UNMTRA no rehusa sino que quiere discutir la organización del trabajo y todo lo relacionado con su innovación y con la innovación tecnológica, pero no está dispuesta a aceptar que la única variable para competir sean los salarios a la baja o la modificación de las condiciones de trabajo también a la baja”*.

Pone como ejemplo las negociaciones llevadas a cabo en la industria metalúrgica, que llevaron a la celebración de un acuerdo marco, acordando los grandes conceptos en forma general, para facilitar en las empresas la discusión de las peculiaridades de cada una.

---

<sup>22</sup> Entrevista realizada por Sergio Israel.

A su juicio *“para que este ejemplo sirva en otros sectores de actividad, debe haber una democratización de las relaciones laborales. Los trabajadores tienen ideas, hacen críticas a la función empresarial porque entienden que en general las empresas están mal gestionadas, pero les falta tener información real y es necesario que se les permita acceder a ella para poder elaborar planteos y propuestas. Hoy los empresarios son autoritarios, deciden sin dar previamente información. Hay algunas experiencias donde se intenta que el trabajador individual aporte sus sugerencias, pero casi no hay experiencias donde se negocie con la organización sindical”*.

Afirma que los empresarios tuvieron una visión de país de un taylorismo no llevado a sus últimas consecuencias por las dimensiones de la economía y hoy predomina una modalidad de renovación de ese taylorismo, con algunos elementos de polivalencia, pero sin innovar hasta las últimas consecuencias en materia de organización del trabajo.

Pone el ejemplo de una importante empresa del sector a quien el sindicato le propuso organizar el trabajo a través de equipos y que la gestión fuera responsabilidad de esos equipos, intentando con ello regular situaciones que la empresa había desregulado a través de la subcontratación de personal. La empresa no aceptó la propuesta.

A su juicio *“el movimiento sindical no debe discutir la compraventa de la fuerza de trabajo sino que debe discutir la gestión, cosa que no es fácil porque en la concepción predominante se toman en cuenta los aspectos de competitividad a la baja y porque las empresas no están normalmente dispuestas a discutir estos temas por entender que entran dentro de su poder de dirección”*.

Considera que el camino que actualmente predomina es: *“yo decido y ustedes ven después lo que hacen, por eso surgen los conflictos ante la falta de espacios de negociación y piensa que las reestructuras deben ser negociadas porque hoy todos deben reconocer que hay un conocimiento obrero que es superior que el conocimiento empresarial respecto de los procesos productivos.”*

En el mismo sentido José Balbo<sup>23</sup> ex delegado del PIT CNT en la Junta Nacional de Empleo admite la necesidad que pueden tener las empresas actuales de mayor flexibilidad productiva para desenvolverse.

Para él *“no es un inconveniente de los trabajadores ayudar a buscar esa flexibilidad productiva”*. Está de acuerdo por ejemplo *“con una polivalencia funcional a la flexibilidad productiva, pero pensando en una polivalencia que no sea que un trabajador tenga que atender tres máquinas a la vez intensificando el ritmo de trabajo, sino en un trabajador con tres destrezas distintas. Si un trabajador de mantenimiento es electricista pero también es mecánico y la empresa lo usa en las dos tareas debería de tener que crearse una categoría de electromecánico. Por eso la esencia pasa por que la empresa de una capacitación adecuada y pague el salario acorde a las múltiples tareas realizadas”*.

Para los empresarios el mundo es cada vez más competitivo lo que hace que los trabajadores en general tengan que estar preparados para mayores desafíos, debiendo estar en condiciones de poder desempeñar más puestos de trabajo. Eso le da más oportunidades de mantener el empleo y en caso de perderlo le mejora la empleabilidad.

Juan José Frascini en su carácter de delegado empresarial en los Consejos de Salarios del sector textil, señalaba<sup>24</sup> *“que en esa industria ha habido una profunda negociación colectiva donde se han tratado todo lo relativo a las nuevas tecnologías. Varias empresas mejoraron desde el punto de vista tecnológico, sus recursos humanos fueron preparados para enfrentar los cambios, se han sabido adaptar a ellos y se continúan formando para ser útiles a la*

<sup>23</sup> Entrevista realizada por Sergio Israel.

<sup>24</sup> Idem anterior.

*empresa. En la medida en que los trabajadores van adquiriendo nuevas habilidades se van haciendo polifuncionales”.*

Un empresario de la industria gráfica describió: “*si le digo a un trabajador venga a trabajar a esta máquina porque el que estaba se retiró enfermo y tengo que entregar el trabajo, me dice no porque yo no soy de esa máquina. Eso es una rigidez que no ayuda a la productividad”.*

Para los representantes de la Cámara de Industrias las tareas compartimentadas tienden a desaparecer y el trabajador tiene que estar adaptado para trabajar en distintos puestos de trabajo porque las estructuras de las organizaciones tienden a ser cada vez menos pesadas. Por eso hablan de polivalencia, que es la necesidad de tener trabajadores capacitados y con la preparación suficiente como para poder desempeñarse en distintos puestos de trabajo.

En la actividad pública desde el 2005 a través del Programa de Apoyo a la reforma del Servicio Civil se está implementando una mejora en la gestión de los recursos humanos de la Administración Central.

Los objetivos específicos del programa son: a) desarrollar estructuras ocupaciones articuladas con escalas salariales que incentiven la eficiencia y calidad del servicio; b) implementar un nuevo modelo de gestión de los recursos humanos contando con un sistema de información que permita la mejor toma de decisiones en torno a ellos, y c) crear una verdadera carrera funcional.

## **5.4 ¿Flexibilidad o rigidez?**

En el aspecto relativo a la organización del trabajo el marco normativo está ausente por lo que no existe rigidez proveniente del mismo.

Sin embargo la realidad muestra que las categorías laborales están descriptas por grupo de actividad de una forma muy cerrada, lo que limita el poder organizador de los empleadores. Esto no es rigidez legal sino que proviene de la cultura de negociación de los actores.

En lo que refiere a las reestructuras, cambios en la organización del trabajo o utilización de por ejemplo trabajo en equipos, son temas propios de la negociación colectiva que no están prohibidos pero casi no son objeto de negociación. Tanto empresarios como trabajadores se muestran favorables a su consideración, por lo cual, el hecho de no concretarse puede deberse a problemas en el sistema de relaciones laborales.

## **Capítulo 6**

### **La polémica sobre el sistema de relaciones laborales**

De los capítulos anteriores se deduce claramente que el marco normativo de nuestro país, prácticamente no tiene rigideces —salvo en ordenamiento del tiempo de trabajo— que impidan a los empresarios adoptar estrategias para mejorar su competitividad.

Existe en el país una fuerte resistencia, particularmente en el movimiento sindical, a introducir modificaciones en el marco normativo actual. Si no hay cambios en este aspecto una alternativa podría ser que la ley habilitara a que por la negociación colectiva y con límites que den garantías a los actores, pudiera acordarse regímenes especiales a nivel de las empresas. En este caso se acotan los cambios y se limitan a situaciones particulares donde las partes acuerdan la modificación.

Si existiera un marco adecuado de regulación de la negociación colectiva se facilitarían este tipo de soluciones, pero sobre todo, podría haber un mejoramiento de las relaciones laborales en

general y una profundización en sus contenidos, procesos que actualmente no existe, lo que podría mejorar la situación en el significativo número de sectores en los que una tensión importante.

## **6.1 Los antecedentes y los cambios de 2005**

Existe un consenso en que el modelo de relaciones laborales en cada país es producto de su propia historia, de la cultura de los actores sociales y de las circunstancias concretas del período histórico en que el mismo se conforma. No hay modelos buenos o malos, mejores o peores, y no es posible trasladar mecánicamente un modelo de una realidad nacional a otra. Naturalmente existen vínculos entre las diversas realidades nacionales, especialmente en un mundo tan interconectado como el actual, pero difícilmente un modelo, por bien que funcione en un país sea totalmente trasladable a otro con los mismos resultados.

Uruguay, en donde las relaciones laborales, la negociación colectiva y la conformación de los actores sociales siempre tuvieron características tan particulares, no escapa a esta regla. El análisis del particular modelo de relaciones laborales existente así como los cambios en el mismo deben analizarse en el contexto histórico que vive el país. Y necesariamente deben considerarse los antecedentes y las culturas de los actores que son producto, también de la historia del país y de la de los propios actores sociales.

El gobierno que asume en el año 2005 introduce cambios radicales con respecto a los 15 años precedentes y, en algunos aspectos legales, con respecto a toda la historia del país. El impacto de estos cambios fue muy importante, dividió aguas, radicalizó a los actores sociales a favor y en contra de los mismos. Hubo en estos años muchos logros importantes, como en la negociación colectiva, que se generalizó a la totalidad de las actividades económicas, lo que no había ocurrido nunca antes y en la distribución del ingreso, que tuvo una evolución claramente progresiva. Pero paralelamente el país vivió en estos cuatro años transcurridos (2005-2009), episodios de enfrentamientos no vistos hace décadas (si es que existieron alguna vez) y los actores tuvieron actitudes diferentes a sus comportamientos tradicionales. En este trabajo se sostendrá la hipótesis que estos hechos novedosos están relacionados a la magnitud de los cambios y la forma en que los ellos se procesaron. El diagnóstico de la situación es relevante para encontrar soluciones adecuadas a las carencias que se perciben en el modelo.

Para abordar esta compleja problemática este capítulo se ordenará en cinco partes. En la primera se describirá la política laboral definida por el gobierno, en segundo lugar se contrastarán los cambios producidos en las relaciones laborales con respecto a la situación preexistente, en tercer lugar se indicarán los hechos no habituales producidos, en cuarto lugar se indicarán la visión que tienen los actores sociales y se concluye con una valoración del modelo. Finalmente se plantean algunos cambios posibles que podrían tener un impacto positivo.

## **6.2 La política laboral del gobierno**

El panorama laboral en el año 2005 mostraba la inexistencia diálogo social y solo una mínima negociación colectiva. Se llegó a esta situación como resultado de un proceso donde hubo un descenso sistemático de la negociación desde el año 1991 cuando el gobierno decidió retirarse de la participación activa en la negociación. Esta política, que fue ratificada por los dos gobiernos siguientes, ocurrió en un período histórico donde hubo varias crisis originadas en los mercados externos pero que tuvieron fuerte impacto en la economía interna. La consecuencia del impacto conjunto de estos factores concluyó en la casi desaparición de la negociación colectiva y en un debilitamiento sistemático del movimiento sindical, que termina con una reducción significativa en las tasas de afiliación.

La política laboral definida por el gobierno que asume en el 2005 modifica el abstencionismo anterior y se propone modificar radicalmente las condiciones en que operan los actores sociales y en que se definen las relaciones laborales. Los objetivos principales que define el gobierno son la promoción de la negociación colectiva, la creación de ámbitos de diálogo social, la recuperación del salario real perdido durante la administración anterior y la fortalecimiento el movimiento sindical.

Los dos primeros objetivos tienen su fundamento en una idea —o definición ideológica— de lo que debe ser una sociedad democrática en el terreno laboral. En el primer objetivo, se considera que la negociación colectiva es la mejor manera de resolver las diferencias que existen en los temas laborales, tanto las referidas a la distribución (salario y beneficios) como a otros aspectos originados en la relación de empleo (categorías, condiciones de trabajo, seguridad, etc.). El segundo objetivo, el diálogo social, se basa también en un concepto del funcionamiento de la sociedad en la que la participación activa de los actores sociales se considera un componente de un sistema democrático, aspecto que debe ser promovido para la resolución de los problemas sociales, incluidos los laborales. El tercer objetivo se origina la búsqueda de equitatividad social. Se considera que los trabajadores fueron los que pagaron en mayor medida el costo de la crisis de los años anteriores, particularmente la del 2000-2004. La distribución del ingreso existente en el año 2005, cuando asume el gobierno, mantenía esta inequidad, pese a que ya en el año 2004 la economía comienza a recuperar su dinamismo. En un contexto de crecimiento del Producto Bruto Interno a niveles iguales o superiores a los previos a la crisis se consideraba que el crecimiento del salario real era una compensación social necesaria. Finalmente el cuarto objetivo era visto como un requisito para implementar los objetivos anteriores, un requisito para una negociación en condiciones de equilibrio entre las partes. Dicho de otro modo, luego de casi una década y media de debilitamiento sistemático del movimiento sindical un dialogo en condiciones equitativas requería fortalecer la organización de los trabajadores.

Cada uno de estos objetivos se lograron con varias iniciativas y decisiones concretas, que se indican a continuación. La **negociación colectiva** se promovió convocando de oficio varios ámbitos donde participaban el sector público y los actores privados: a) en el sector privado el Consejo Superior Tripartito, integrado por representantes de las cúpulas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y los Consejos de Salarios en cada rama de actividad integrados por delegados de las federaciones sindicales y cámaras empresariales de cada rama o sector de actividad, b) En el sector público, el Consejo Bipartito para la Administración Central, que complementa en este subsector la negociación que ya existía en las empresas públicas y c) en el sector rural, el Consejo Superior Rural. En estos dos últimos sectores por primera vez en la historia se creaba una institucionalidad para la negociación colectiva.

El **diálogo social**, además del nivel sectorial mencionado anteriormente, se creó el Compromiso Nacional con integración de delegados de los máximos niveles de las organizaciones de trabajadores y empresarios, cuyo temario era abierto a las propuestas de todos sus integrantes y cuyo objetivo fue tratar temas más globales que la negociación colectiva, tales como la situación macroeconómica, la política comercial, la política productiva, etc. En este caso el objetivo no era alcanzar acuerdos concretos sino de intercambiar opiniones y eventualmente recoger propuestas de la sociedad. Es decir que el Compromiso Nacional fue un ámbito de intercambio y reflexión de los actores sociales sobre la realidad. Esta definición inicial tuvo un cierto cambio y en el último año se crearon algunas comisiones para tratar temas concretos y llegaron a documentos de consenso (es el caso de una declaración sobre la informalidad). Asimismo se convocó el Consejo de Economía Nacional, creado en la constitución de 1967 y nunca convocado. Integran el mismo organizaciones de trabajadores y empresarios así como otras organizaciones sociales como consumidores, amas de casa, cooperativistas, la agrupación universitaria, etc., así como delegados del sector público. Es un organismo asesor del Poder Ejecutivo en cuyo funcionamiento tiene iniciativa del sector privado

Podría concluirse que en el año 2005, el primer año de gobierno, se conformaron las instituciones para desarrollar el diálogo social nacional y negociaciones colectivas en todos los sectores económicos y la sociedad en general. Si en algún ámbito específico no hubo negociación, no fue porque la institucionalidad no lo permitiera, sino porque no existían actores organizados para implementarla. Esto último fue lo que ocurrió en el servicio doméstico donde recién en el año 2008 se conformaron organizaciones de empleados y patrones que nombraran delegados para configurar el Consejo de Salarios del sector.

El tercer objetivo el **crecimiento del salario real** se concretó los diversos tipos de salarios. El Salario Mínimo Nacional, que fija por decreto el Poder Ejecutivo, tuvo un gran crecimiento, como se indica en el cuadro siguiente

**CUADRO 1**  
**SALARIO MINIMO NACIONAL Y SALARIO MINIMO NACIONAL REAL**  
**(A DICIEMBRE DE CADA AÑO)**

Año	SMN en \$	Indice SMN (dic/04 = 100)
2004	1 310	100
2005	2 500	181,93
2006	3 000	205,22
2007	3 244	204,53
2008	4 150	239,63

Fuente: INE.

Pero también tuvieron un significativo los salarios de la actividad pública y privada, a lo que contribuye tanto la por la política laboral definida por el gobierno que se concreta en pautas para el sector privado y en propuestas al sector público, pero también a la negociación colectiva donde los sindicatos hicieron una fuerte presión para lograr crecimientos superiores a los propuestos por el gobierno.

**CUADRO 2**  
**INDICE DE SALARIO REAL GENERAL, PRIVADO Y PUBLICO**  
**(PROMEDIO ANUAL, 2004 = 100)**

Año	General	Privado	Público
2004	100	100	100
2005	104,10	104,02	105,65
2006	109,18	109,21	109,10
2007	114,39	114,18	114,78
2008	118,36	118,18	118,87

Fuente: INE.

El cuarto objetivo, el **fortalecimiento del movimiento sindical**, se logró con dos instrumentos centrales la política del Ministerio de Trabajo y los cambios en la legislación laboral. Sobre la política del Ministerio de Trabajo puede decirse que, particularmente en los primeros meses de gobierno hubo un respaldo expreso a los planteos sindicales, fundamentada en su debilidad relativa.

Existen varios indicadores acerca del fortalecimiento sindical, aunque no absolutamente precisos. En la medida que no hay un registro se desconoce la cantidad de sindicatos que existen, pero dirigentes de todas las federaciones señalan que los sindicatos han aumentado y se conocen ámbitos en los que nunca se había existido un sindicato y que actualmente se formó. Quizá el indicador más afinado sea el número de afiliados medido a partir de los delegados a los Congresos. Los Estatutos del PIT CNT indican que la representación de los sindicatos será de un delegado cada 200 afiliados o fracción. Sin llegarse a una cifra exacta de afiliados, a partir de los congresales puede estimarse que en el 2003 los afiliados alcanzaban a 126.600; eran 20.000 afiliados más en el congreso realizado en el 2006 y en el realizado en el 2008 eran 181.400. Sin embargo dirigentes notorios indican que existe una subdeclaración de afiliados (dado que los aportes a la central dependen de esta cifra). Muchos dirigentes afirmaron que sus sindicatos tienen más afiliados que los declarados y el miembro del Secretariado Fernando Pereyra ha afirmado que los afiliados totales a la central rondan en una cifra cercana a los 300.000.

El factor de mayor influencia en este fortalecimiento es el conjunto de cambios producidos en la legislación laboral. Estos buscaban fortalecer al sindicalista, al potencial sindicalista y lo hicieron llevando la protección a niveles superiores a toda la historia del país. En el punto siguiente se analizan los cambios producidos en la legislación.

### **6.3 Los cambios legales 2005-2008**

A diferencia de lo que ocurre en el derecho individual, en materia de derecho colectivo, Uruguay se caracterizó por carecer prácticamente de normativa, estando el sistema sustentado en la acción autónoma de los actores tanto para el sector público como para el privado.

Esta característica del derecho colectivo, comenzó a modificarse a partir del año 2005, cuando en una forma no sistémica, sino atacando problemas puntuales, se dictaron las primeras normas reguladoras de las conductas colectivas de los actores (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2007).

En una óptica jurídica se suele considerar que un modelo de relaciones laborales se configura por tres institutos: las organizaciones, el conflicto y la negociación. En los puntos siguientes se analiza la situación existente antes del 2005 y los cambios que se introducen después de ese año en estos tres institutos.

#### **6.3.1 Las organizaciones**

En este tema los cambios más relevantes son los producidos en la protección del fuero sindical que implican una ruptura con la legislación que históricamente rigió en el país. Es de los cambios que mayores enfrentamientos provocó y que más influyó en el crecimiento del sindicalismo

##### *a) Antecedentes*

Desde 1934 la Constitución en Uruguay incluyó entre los derechos individuales un capítulo correspondiente a derechos sociales que aún se mantiene vigente. Dentro de dicho capítulo el artículo 57 reconoce el derecho de sindicalización, encomendando a la ley la promoción de la organización de sindicatos. Al mismo tiempo el artículo 39 reconoce el derecho de asociación, cualquiera sea el objeto que se persiga, con la única limitación de que no se constituya una asociación declarada por ley ilícita.

Creadas al amparo de estas disposiciones, siempre existieron en nuestro país un sin número de organizaciones sindicales y empresariales. Las mismas se autorregulaban ya

que, a pesar del mandato del artículo 57 de la Constitución, la ratificación de los Convenios Internacionales de Trabajo (CIT) sobre libertad sindical, eran prácticamente la única actividad legislativa en el tema.

Los CIT N° 87 y 98, ratificados ambos en 1953, unidos a la mencionada ausencia de normas internas, marcaron que en nuestro país existiera la más amplia libertad en sus cuatro aspectos: a) respecto a los trabajadores o empleadores: derecho de afiliación, no afiliación o desafiliación a la organización; b) respecto al Estado: principio de la no injerencia en lo que hace a las formas de la organización y acción; c) los trabajadores respecto a los empleadores: derecho a no verse perjudicados por la actividad sindical desarrollada y d) las organizaciones entre sí: derecho de formar federaciones o confederaciones libremente.

En función de lo expuesto se puede señalar que tanto los trabajadores como los empleadores se organizaban libremente, fijando tanto sus bases organizativas como sus formas de acción.

Este concepto de amplia libertad, se complementó en nuestro país con la idea de que debía de existir una adecuada protección contra prácticas de discriminación antisindical llevadas a cabo por los empleadores. Para eso, reglamentando el CIT N° 98 se dictó el Decreto 93/68 de 3 de febrero de 1968. El decreto instrumentaba un mecanismo a cargo de la Inspección General del Trabajo, perteneciente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través del cual, constatada la infracción se fijaba una sanción económica al empleador, sin resarcir el perjuicio ocasionado al trabajador. Siendo esa la única normativa existente en el país, los trabajadores afectados que iniciaron acciones judiciales, obtuvieron sentencias favorables ordenando se les pagara una indemnización por despido abusivo, pero nunca lograron la restitución efectiva, porque la legislación no la imponía. (Rodríguez, Cozzano, Mazzuchi 2001).

#### *b) Cambios desde 2005*

El marco normativo relativo a la forma como se organizan los trabajadores y los empleadores del país no sufrió modificaciones. Se mantiene el sistema de autonomía organizativa, tanto en la actividad pública como en la privada, por lo cual, al igual que anteriormente el sistema determina que:

- Tanto los trabajadores como los empleadores tienen el derecho a organizarse libremente, sin necesidad de solicitar una autorización previa a ninguna entidad ni pública ni privada.
- No tienen obligación de tener personería jurídica, por lo que por el solo hecho de existir quedan legitimados para desarrollar su actividad.
- Pueden redactar sus estatutos internos sin tener que someterse a modelos preestablecidos.
- Eligen libremente a sus representantes, sin procedimientos fijados ni limitaciones numéricas.
- Organizan su administración sin estar sometidas a controles estatales.
- Establecen sus programas de acción y diagraman sus actividades con la más absoluta libertad.
- El Estado no está facultado a disolverlas administrativamente. No existe un registro estatal obligatorio que permita conocer cuántas organizaciones hay, ni cuál es el número de sus afiliados.

En este marco de amplia libertad, se consideró no existía una legislación adecuada para evitar las prácticas de discriminación antisindical. Para corregir esta situación parlamentarios

oficialistas propusieron y aprobaron (existe mayoría absoluta) la ley 17.940 de 22 de diciembre de 2005, que fue reglamentada posteriormente por decreto de 6 de marzo de 2006.

La ley establece la nulidad de los actos discriminatorios tendientes “a sujetar el empleo de un trabajador a condición de que no se afilie al sindicato o que deje de pertenecer a él, y despedir o perjudicar al trabajador por su filiación sindical o por su participación en actividades sindicales...” (artículo 1). Constatada la infracción la consecuencia es “la reinstalación o la reposición a la situación anterior con la paga de los salarios caídos...” (artículo 3).

La ley protege a todo trabajador afiliado al sindicato y se extendió además a los trabajadores que están realizando actuaciones tendientes a constituir una organización sindical. Los trabajadores son protegidos contra cualquier acto antisindical, es decir contra cualquier acción (por ejemplo despedir o no contratar) o contra cualquier omisión (por ejemplo no dar un aumento o negar un ascenso), que se produzca cuando se recluta o selecciona personal, durante la relación laboral o incluso al cese de la misma. (Ermida 2006)

La legislación establece dos procedimientos particulares, uno para los dirigentes sindicales y otro para el resto de los afiliados. Para litigar se legitima al trabajador perjudicado actuando conjuntamente con su organización sindical, lo que significa que la ley establece un litisconsorcio obligatorio o, dicho de otra manera, que la acción no está bien iniciada si no comparecen ambos, sindicato y trabajador.

La ley también establece a) el derecho a la licencia sindical, es decir a gozar de tiempo remunerado para el ejercicio de la actividad sindical el que deberá ser reglamentado por los Consejos de Salarios respectivos, b) la retención de la cuota sindical a los trabajadores que manifiesten su consentimiento por escrito y c) facilidades para desarrollar la actividad sindical tales como colocación de avisos sindicales en la empresa, distribución de boletines, folletos publicaciones u otros documentos vinculados a la actividad sindical. Por ello se ha dicho que es más que nada una ley de promoción del sindicalismo. (Ermida 2006)

Esta ley tuvo el caluroso apoyo de los sindicatos y la oposición radical de todo el empresariado. Incluso un amplio grupo de cámaras emitió un comunicado donde se acusaba al gobierno de querer desplazar a los empresarios de la dirección de las empresas. Más allá de esta disputa, lo que es inobjetable es que el movimiento sindical logra con esta legislación una protección superior a la que tuvo en toda la historia del país. Este nivel de protección, particularmente el reintegro al trabajo en caso de demostrarse represión sindical, significa una ruptura con el régimen existente desde siempre y sin duda contribuyó en forma gravitante al crecimiento de la afiliación sindical y a la creación de muchos sindicatos nuevos en todos los sectores económicos.

### **6.3.2 El conflicto**

#### **a) Antecedentes**

En Uruguay nunca existieron mecanismos legales para regular los conflictos colectivos ni las formas de solución de los mismos. Si bien el conflicto siempre fue reconocido como inherente y natural a las relaciones de trabajo, su reconocimiento nunca fue reglado. Tampoco lo fueron los mecanismos para su solución. La justicia laboral era incompetente para actuar en los mismos, el Ministerio de Trabajo no tenía facultades vinculantes actuando exclusivamente a instancia de parte y no existían arbitrajes obligatorios. Todo el sistema se sustentó en la acción autónoma de los actores, coparticipando medidas de autodefensa (la huelga), con medidas de autocomposición (la negociación, las mediaciones facultativas o el arbitraje facultativo).

- *La huelga*

De estos mecanismos de solución de conflictos, sólo la huelga contó con algún marco legal que, como se verá, casi nunca operó como limitativo

El artículo 57 de la Constitución reconoció el derecho de huelga, con una formulación que hizo que nuestro país fuera de los que consagraran el derecho sin exclusiones, en una forma mucho más amplia que otros países de América Latina, e incluso que otros países industrializados como Estados Unidos. *“Declarase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esa base se reglamentará su ejercicio y efectividad”*.

La única limitación impuesta constitucionalmente derivó del artículo 65 que dispuso que *“en los servicios públicos administrados directamente o por concesionarios, la ley podrá disponer la formación de órganos competentes para entender en las desinteligencias entre las autoridades de los servicios y sus empleados, así como los medios y procedimientos que pueda emplear la autoridad pública para mantener la continuidad de los servicios.”*

La reglamentación estableció la obligación de realizar un preaviso de 7 días al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, antes de adoptarse medidas de cualquier índole (huelga o lock out), con la finalidad de generar instancias de conciliación previa. También facultó al Ministerio de Trabajo a consultar a los trabajadores afectados por una medida de lucha, para que ratifiquen o rechacen la misma o la fórmula de conciliación propuesta a través del voto secreto, y determinó la posibilidad de que la autoridad pública pudiera adoptar medidas tendientes a mantener los servicios esenciales en caso de su interrupción.

A pesar de la existencia de dicha norma, la realidad demostró: a) que el preaviso en la mayoría de los casos no se cumplió, por carecer la norma de sanciones para el caso de incumplimiento; b) que el Ministerio de Trabajo, en esta Administración nunca usó la facultad de consultar a los trabajadores a través de plebiscitos, y en gobiernos anteriores sólo en algún caso excepcional fue utilizada y c) que la declaración de esencialidad también su usó accidentalmente y cuando hubo detenciones prolongadas en servicios públicos sensibles, tanto en esta administración como en gobiernos anteriores.

Respecto a la definición de la huelga, ningún instrumento jurídico la definió. Tradicionalmente la doctrina admitía la idea de que la huelga era el abandono colectivo y concertado de las tareas con el ánimo de reintegrarse cuando se solucionara el conflicto que le dio mérito. Desde hace ya tiempo, la doctrina mayoritaria ha modificado esta definición sustituyéndola por una más amplia que la define como “la ruptura de lo cotidiano”. (Ermida 1999)

En este concepto serían huelgas medidas sencillas como colocación de pasacalles, folletería difundiendo el conflicto, corte de horas extras, así como otras de más relevancia como paros parciales o paros perlados, hasta medidas de más legalidad discutida como son la ocupación de los lugares de trabajo, los piquetes y las huelgas de hambre.

De estas últimas modalidades la ocupación de los lugares de trabajo (la más polémica en los últimos años) tácitamente no era admitida en nuestro ordenamiento jurídico al existir un decreto que habilitaba al Ministerio del Interior a desocupar cuando así lo solicitara el empresario. Esta solicitud era el único requisito legal. La aplicación de este decreto fue diferente. Ante una solicitud empresarial el Ministerio del Interior consultaba al de Trabajo si existían negociaciones y, de haberlas no desocupaba. En los hechos solo se desocupó cuando las negociaciones fracasaban totalmente, lo que casi no ocurrió nunca. Sin embargo, la sola existencia del decreto implicaba una presión a los trabajadores para negociar y alcanzar un acuerdo.

- *Intervención de terceros*

A diferencia de los conflictos individuales de trabajo, donde el Ministerio de Trabajo a través del Centro de Asesoramiento y Asistencia Jurídica en Materia Laboral llena el requisito de conciliación previo al inicio de la acción judicial con carácter obligatorio, en materia de conflictos colectivos nunca existió disposición que estableciera la intervención preceptiva ni del Ministerio de Trabajo, ni de ningún otro organismo.

La solicitud para que intervenga un tercero —ya sea para ayudar a encontrar la solución (conciliación o mediación facultativas) o directamente para solucionar el conflicto (arbitraje facultativo), siempre estuvo dentro de las decisiones autónomas de los actores.

La realidad indica que por la vía de los hechos los actores se autorregularon y generaron mecanismos propios para prevenir o solucionar la conflictividad. Estos mecanismos consistieron generalmente en instancias bipartitas y, cuando no se lograba éxito siempre existía la posibilidad de dar participación al Ministerio de Trabajo. Pero esta participación oficial ocurría cuando los actores lo decidían y no porque la normativa los obligara.

- b) *Cambios desde 2005*

En el año 2005 ni bien asumieron las nuevas autoridades de gobierno, se derogó el decreto que habilitaba al Ministerio del Interior a desocupar empresas ante solicitud del empleador. Esta medida implicaba eliminar la única herramienta legal para implementar la desocupación de una empresa. Obviamente la decisión tuvo el rechazo unánime del empresariado.

Desde la derogación del decreto, las ocupaciones fueron crecientemente la principal medida de movilización sindical. En los años 2004, 2005 y 2006 fueron respectivamente 15, 29 y 36. De las ocupaciones del año 2006 casi el 50% (15 en 36) se adoptaron en el primer trimestre (Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi, 2007). Este comportamiento sindical tiene un fundamento en el elevado grado de éxito que tuvieron los conflictos que utilizaron la ocupación como medida de movilización. Al no existir herramientas legales para desocupar los empresarios terminaban concediendo las demandas sindicales. Este mismo hecho hace que probablemente las ocupaciones tuvieron un impacto muy superior al derivado de su utilización, pues la sola amenaza sindical de hacer una ocupación podría derivar en el logro de la demanda, pues probablemente los empresarios razonaran que era mejor conceder los reclamos antes de la medida, dado que probablemente lo tendrían que hacer de todas formas.

Ante la generalización de la utilización de la medida el gobierno emitió un decreto reglamentario de las ocupaciones. El Dec 165/06, de mayo del 2006 por un lado ratifica la posición de las organizaciones sindicales en el sentido de admitir que la ocupación es la continuación del derecho de huelga (por lo que es constitucional), pero, al mismo tiempo, obliga a la consulta y negociación previamente a su adopción como una medida de movilización, *“la consulta y la negociación previa deberán ser promovidas por cualquiera de las partes con un plazo razonable de anticipación a la adopción de medidas (...) Las partes deben actuar de buena fe, comunicando toda la información disponible y necesaria. Quedan exceptuadas las medidas adoptadas por los trabajadores en caso de inminente cierre o desmantelamiento de la empresa, de abandono de la explotación o cuando el empleador haya emigrado sin dejar representante en el país...”* (artículo 3)

El decreto prevé sanciones para quien incumpla la reglamentación, que serán decididas por la Inspección General del Trabajo. Las medidas sancionatorias son básicamente de tipo económico o son clausuras, por lo que, por su naturaleza se aplicarían a las empresas pero no a los sindicatos. Dado que eran éstos los que las decidían, en los hechos las ocupaciones se mantuvieron durante todo el año, muy frecuentemente sin haber negociaciones ni consultas previas.

El Dec. 165/06 también dispone que la ocupación debe hacerse en forma pacífica, documentarse los bienes que reciben, prevenirse los daños de instalaciones, preservarse los productos en elaboración y no encarar el funcionamiento de la empresa, salvo que estuviera abandonada.

El artículo 6 del decreto faculta al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, actuando conjuntamente con el Ministerio del ramo correspondiente, cuando *“la continuación de la ocupación pone en riesgo la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población o afecte seriamente el orden público”*.

Lo expuesto significa que actualmente el gobierno sentó su posición, aceptando la legalidad de la ocupación de los lugares de trabajo, les impuso la obligación de negociar previamente a la medida y estableció condiciones en que podía desocupar. La medida generó intensos debates públicos, dado que también en este caso hubo una oposición radical del empresariado, que consideran que la ocupación viola el derecho de propiedad, por lo que es inconstitucional.

El decreto fue resistido tanto por empresarios como por trabajadores. Los empresarios cuestionaron que se reconociera la ocupación como una acción constitucional, dado que en su opinión violaba el derecho de propiedad del empresario y el derecho al trabajo de los trabajadores que no ocupaban. Por su parte los sindicatos objetaron la exigencia de negociar previamente a la adopción de la medida por entender que este requisito violaba la autorregulación de los actores sociales.

- *Intervención de terceros*

Lo que ya era uso y costumbre del país, fue tomado por el artículo 2 del decreto 165/06 de 30 de mayo de 2006 que señala *“los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores podrán recurrir en cualquier momento si lo estiman conveniente, a la mediación o conciliación ante la Dirección Nacional del Trabajo o el Consejo de Salarios. Cuando las partes opten por someter el diferendo ante el Consejo de Salarios, recibida la solicitud con los antecedentes correspondientes, éste debe ser citado de inmediato a fin de tentar la conciliación. Si transcurrido un plazo prudencial se entendiera, a juicio de la mayoría de los delegados de los Consejos de Salarios, que no es posible arribar a un acuerdo conciliatorio, se dará cuenta a la Dirección Nacional del Trabajo a los efectos pertinentes”*.

Esto implica que en este aspecto tampoco existe normativa legal que genere mecanismos obligatorios de prevención o solución de conflictos, pero si existe una profusa normativa convencional, producto de convenios colectivos. Las disposiciones convencionales son más propensas a solicitar la mediación del Ministerio de Trabajo que a establecer arbitrajes facultativos.

La legislación de 2005 en adelante consolida la situación legal histórica en el país de no regular el conflicto sino dejar a las partes autorregularse. Pese a la tradicional ausencia de regulación, el sistema siempre funcionó en forma razonable, lo que indica que los actores sociales encontraron formas efectivas de autorregulación. Es por esto que la autorregulación ha pasado a ser parte de la cultura de las organizaciones sociales que tienen como fundamento para ello el que la historia indica que en los hechos funcionó.

La validez de este argumento no impide el razonamiento según el cual el buen funcionamiento de un sistema legal depende de múltiples factores y si el marco normativo tiene cambios muy significativos y alteran radicalmente las reglas de juego, no puede asegurarse los resultados que ocurrieron en otro contexto muy diferente. En este punto radica uno de los debates centrales del momento actual. Los empresarios sostienen que los cambios producidos elevaron el grado de incertidumbre en las reglas de juego del sistema, por lo que la vuelta al equilibrio solo se producirá luego de un abordaje de todos los componentes del mismo, de ahí que proponen un enfoque

sistémico. Por su parte los sindicatos no consideran que el sistema tenga carencias importantes, por lo cual sostienen la conveniencia de mantener sus aspectos centrales y solo proponen algunos cambios menores, necesarios para su actualización a las condiciones actuales.

### **6.3.3 La negociación colectiva**

#### *a) Antecedentes*

En el Capítulo 3 se analizó la base legal de la negociación colectiva para el sector privado, cuyo contenido central es la fijación de mecanismos de ajuste salarial, es decir la ley 10.449 de Consejo de Salarios del año 1943. En el sector público, no cubierto por esta ley, hasta el año 2005 solo hubo negociaciones reales en las empresas públicas.

Esta base legal permitió que la negociación fuera muy importante o casi inexistente, según los sectores y los momentos históricos. Desde la reapertura democrática, en 1985, hubo una negociación muy intensa, con fuerte promoción e intervención gubernamental hasta 1990. Posteriormente a ese año el gobierno se retira de la negociación activa y ésta comienza una sistemática reducción hasta el año 2004, cuando prácticamente no existen convenios de sector y hay muy pocos de empresa. En los últimos años de ese período la crisis general del año 2002 sin duda tuvo una incidencia importante. En cambio en los años anteriores respondió a una decisión expresa de los sucesivos gobiernos.

#### *b) Cambios desde 2005*

El gobierno de este período, tuvo una política laboral absolutamente diferente de los gobiernos anteriores, uno de cuyos pilares es la promoción de la negociación colectiva. Pero no hubo un cambio legal, sino que como había ocurrido en 1985 se realizó bajo la cobertura legal de la Ley de 1943, con algunas adaptaciones, fundamentalmente de tipo institucional.

En el punto 6.2 de este trabajo se analizaron los cambios producidos y la nueva institucionalidad de la negociación colectiva. Estos cambios no tuvieron por objetivo cambiar el sistema de negociación sino que buscaron consolidar el funcionamiento del tradicional sistema de negociación, solo que de una forma más racional y generalizarlo a los sectores que no tenían negociación (sector público y rural). Para esto último se debía crear una nueva institucionalidad. Es decir que en este tema no hay grandes cambios legales sino básicamente una continuidad con el sistema anterior pero generalizado a la totalidad de los sectores económicos, adaptando la institucionalidad para lograr este objetivo—

## **6.4 La forma de implementar los cambios**

La legislación laboral debería contribuir a la promoción de la negociación y los acuerdos sociales. Históricamente en Uruguay todos los actores demandaron que antes que las leyes fueran al Parlamento para su discusión y aprobación, así como antes que los decretos fueran al Consejo de Ministros para su aprobación, deberían ser objeto de una discusión con los actores directamente involucrados, empresarios y trabajadores.

En el período que estudiamos ha habido muchas instancias de diálogo, pero ha sido una constante el hecho que los empresarios las cuestionaran indicando que eran más formales que reales. Y, en muchos casos, afirmaron no haber sido consultados. En ocasión de la aprobación de la ley de libertad sindical (2006), uno de los cambios legales más trascendentes, solo fueron invitados a dar su opinión en una comisión parlamentaria, donde se puede realizar una exposición, pero no es un ámbito de diálogo real entre los actores o entre estos y los parlamentarios.

Esta situación sin duda contribuye a que durante todo el período haya sido constante la oposición empresarial a los cambios en la legislación y las reglas del relacionamiento laboral, que, por otro lado, estaban orientándose en algunos aspectos hacia soluciones diferentes de las que rigieron en toda la historia.

## 6.5 Algunos sucesos relevantes

No es objetivo de este trabajo detallar el conjunto de hechos, situaciones, negociaciones y conflictos que ocurrieron en el período analizado. Sin embargo, para comprender las visiones que los actores se conformaron sobre las transformaciones en las relaciones laborales es necesario considerar los hechos relevantes, porque las posturas de los actores no se configuró solamente por el contenido de la nueva legislación sino a partir de los conflictos y, en general, de lo que estaba ocurriendo en toda la sociedad.

Debemos tener en cuenta que la discusión del modelo de relaciones no ocurre en un nivel académico. Este necesariamente existe pero las posiciones de los actores se conforman, particularmente, por las implicancias que el modelo tiene en la realidad y en qué sentido significa una contribución o una traba al funcionamiento de la economía y la sociedad, así como a las posibilidades que cada actor tiene de lograr sus objetivos. Es decir que lo que ocurre en la realidad, particularmente los hechos de más impacto contribuye a la formación de las culturas de los actores y la visión que se conformaron sobre el período.

En primer lugar debemos considerar los resultados de la negociación colectiva. Como era esperable, la activa participación del Poder Ejecutivo en la promoción de la negociación, determinó que en las negociaciones de 2005, 2006 y 2008 los convenios firmados crecieron y en los tres años fueron más que en ningún otro período del pasado. Un resultado destacable es que prácticamente la totalidad de los trabajadores quedó amparado por un convenio colectivo. Otro logro significativo es que la enorme mayoría de los acuerdos se decidieron por consenso, es decir fueron votados por trabajadores, empresarios y gobierno (93,6% en el 2005, 90% en el 2006 y 83,4% en el 2008)<sup>25</sup>.

Estos convenios determinaron, con la política de salarios mínimos, un crecimiento significativo del salario real, que recuperó hasta 2008 gran parte de lo que habían perdido después del año 1999 y sobre todo luego de la crisis financiera del año 2002 y hubo una muy significativa regularización de las categorías laborales en cada uno de los sectores, donde existían diferencias muy importantes como resultado de casi 15 años sin negociación colectiva durante los cuales las distintas empresas tuvieron actitudes muy diferentes.

Un segundo hecho, también esperable, es el gran fortalecimiento del movimiento sindical. Creció probablemente al doble la cantidad de afiliados (las cifras no son totalmente claras), creció el número de sindicatos y el movimiento sindical recuperó un rol activo en el sistema político. Luego de una década y media el sindicalismo se recomponía y fortalecía su organización, tenía ámbitos de negociación colectiva y recuperaba su rol de actor político y no limitado a los aspectos salariales sino en todos los temas económicos y políticos nacionales.

Un tercer aspecto a tener en cuenta es el relacionamiento entre los actores, es decir, el continuo negociación-conflictividad que en cada período puede priorizar uno u otro componente, así como las características que tuvo la acción de los actores. Probablemente este haya sido el factor más polémico, donde hubo menos acuerdos y probablemente sea uno de los de mayor incidencia en la visión que los actores sociales se conformaron acerca del modelo de relaciones laborales.

---

<sup>25</sup> Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, Universidad Católica.

En los cuatro años transcurridos tanto el comportamiento de algunos empresarios como de algunos sindicatos presenta características diferentes de las normales, en cualquier período histórico, habiéndose generado, en algunos casos, situaciones inhabituales para un país como Uruguay donde existe un relacionamiento muy fluido entre todos los actores no solo a nivel institucional sino también personal.

A nivel de los empresarios podrían destacarse dos conflictos muy sintomáticos, que simplemente se los menciona como ejemplos, los de las empresas Dancotex y Naussa. La primera es una empresa textil en la cual el empresario decidió, a comienzos del año 2005, prácticamente de un día para otro, cesar las actividades en el establecimiento que tenía en Montevideo y trasladar la producción para su planta industrial de Colonia, a unos 300 Kmts. Los trabajadores resistieron la decisión, entendieron que se modificaba sus condiciones de trabajo y realizaron una especie de ocupación de la planta. El conflicto tuvo muchas variantes, intervino el Ministerio de Trabajo, el de Industrias, el Poder Judicial, el Ministerio del Interior, se extendió más de un año. Las partes adoptaron posiciones límites, por extensos períodos no hubo ninguna negociación y finalmente terminó mal para todos: la empresa terminó cerrando y los trabajadores desocupados. En todo este período, más allá de las visiones que se tenían de las actitudes de ambas partes —en algunos casos muy críticas—, los empresarios respaldaron totalmente al empresario y el PIT CNT a los trabajadores. El empresario cuestionó sistemáticamente la acción del Estado, a la que acusó de respaldar a los trabajadores incluso violando las disposiciones legales e incluso a la Justicia, que no fue capaz de ejecutar, sus fallos ante la resistencia de los trabajadores, con una actitud muy confusa del Ministerio del Interior.

En otro nivel, pero igualmente sintomático, fue el conflicto de la empresa Naussa donde luego de muchas diferencias los trabajadores decidieron ocupar la planta industrial. El empresario decidió desconocer la decisión y hacer justicia por su cuenta, por lo que armado de palos ingresó en la planta, dando lugar a un enfrentamiento muy violento, que fue filmado por un canal de televisión y difundido ampliamente. El empresario pudo retirarse en su vehículo solo porque la policía lo amparó, lo que no impidió agresiones directas de los trabajadores que se mantuvieron ocupando la fábrica.

En Uruguay estos hechos no son habituales. Podría decirse que contradicen el modo de ser normal de la sociedad, incluidas las relaciones laborales, más allá de las diferencias de intereses que siempre existen. La pregunta es cómo se explica que ocurran estos hechos o, dicho de otra forma, qué factores pueden llevar a que los empresarios decidan actitudes de este tipo.

Desde el punto de vista sindical también hubo actitudes no habituales. Desde el año 2005, como se indicó, hubo un permanente crecimiento de la actividad sindical. La conflictividad laboral fue muy baja en el año 2005 porque los sindicatos apoyaron todas las iniciativas gubernamentales en los aspectos legales, en la convocatoria a negociaciones generales e incluso en las medidas económicas, tanto las macroeconómicas como las salariales.

En el año 2006 la situación comienza a cambiar. Por un lado el sindicalismo se distancia de algunas decisiones económicas del gobierno y la conflictividad comienza una tendencia ascendente hasta la actualidad (2° semestre de 2008). Pero probablemente el cambio más significativo, por la fuerte reacción empresarial que provocó, fue en la estrategia sindical que implica una utilización más generalizada de las ocupaciones, hecho que comienza en el 2005 y se profundiza en los meses siguientes a la aprobación de ley de fueros sindicales.

En Uruguay los trabajadores siempre realizaron ocupaciones en los conflictos laborales, pero las mismas eran consideradas como la última medida dentro de un conflicto. El cambio fue que pasó a ser prácticamente la primer medida, acompañando a muchos más conflictos que en el pasado. Entre 1995 y 2004 se realizaron un promedio de 18 ocupaciones por año, en 2005 hubo 25 ocupaciones y en 2006, 36, una parte significativa de las cuales se realizaron en el primer semestre.

Los cambios legales producidos determinaron que no existía ninguna herramienta legal o judicial para decidir una desocupación. En el pasado el empresario podía solicitar el desalojo, en defensa de su derecho de propiedad y el Ministerio del Interior podía ejecutarlo. La derogación del decreto que habilitaba al desalojo eliminó esta facultad y tampoco la tenían el Ministerio de Trabajo ni la Justicia. Esta situación legal hacía que si los trabajadores ocupaban no era posible desalojarlos en ningún período de tiempo, con lo que el empresario no tenía otra opción que suspender la actividad económica o aceptar las demandas laborales. En la amplia mayoría de las ocupaciones los trabajadores lograron sus demandas inmediatas, aunque en varios casos hubo consecuencias negativas a mediano plazo.

Los empresarios denunciaron que el problema era muy superior a las ocupaciones que se concretaban, porque la sola “amenaza de ocupación” derivaba en el logro de las demandas laborales pues era sabido que si la ocupación se concretaba, se lograrían, con la pérdida provocada por la propia ocupación.

Varias ocupaciones fueron decididas por un número reducido y minoritario de trabajadores y, en algunos casos, los que no participaban de las mismas se movilizaron por su derecho al trabajo. Pero la legislación no tenía herramientas legales para exigir el respeto a las mayorías ni tampoco para permitir el ingreso al trabajo dado que basta que algunos trabajadores ocuparan para que no fuera posible la desocupación.

Sin embargo, lo que es claramente un hecho raro, no habitual, en el sindicalismo uruguayo es la aceptación de medidas decididas por una minoría de trabajadores, cosa que ocurrió con varias ocupaciones, que fueron respaldadas por el PIT CNT. La democracia interna en el sindicalismo es reconocida unánimemente, es un elemento diferencial de otros movimientos sindicales, muy valorado por todos. Y nuevamente, la pregunta, tal como en el caso de los empresarios, ¿Cómo se explican comportamientos tan poco habituales, tal diferentes de la historia?

El conjunto de cambios legales y normativos dio lugar a una situación totalmente nueva en las reglas de juego con respecto a cualquier otro período anterior. Esta es una particularidad de estos años, que debe ser explicada para lograr que el sistema funcione mejor.

## **6.6 La visión de los actores**

Se hizo mención en varios momentos a las posiciones de los actores sobre diversos temas concretos. En este punto se analizará la visión que tienen los actores acerca del conjunto de la problemática laboral, que es el fundamento en el que se apoyan las propuestas que realizan sobre las relaciones laborales y la negociación colectiva. En este período tanto el gobierno como los actores sociales formularon propuestas acerca de cómo encarar la regulación de la negociación colectiva o, en un enfoque más amplio, los componentes que debe tener un sistema de relaciones laborales. Existe una muy amplia coincidencia en que la negociación colectiva (y las relaciones laborales) deben tener una regulación que actualmente no existe.

### **6.6.1 La visión gubernamental**

La opinión del gobierno y particularmente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social acerca de lo que ha ocurrido en sistema de relaciones laborales resulta de la comparación entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos. El saldo es claramente positivo.

Entre los objetivos logrados se encuentra que en tres años se recompuso el sistema negociación, que se considera equilibrado, que permitió lograr acuerdos, en gran medida concertados, los cuales determinaron un crecimiento de los salarios reales y una mejor distribución del ingreso.

Esto requirió reconstituir las instituciones de negociación colectiva, lográndose ampliar la cobertura de trabajadores a prácticamente la totalidad de los trabajadores.

En cuanto a los niveles de negociación hay un objetivo no logrado. El balance que el Ministro de Trabajo, Eduardo Bonomi hace a mediados del 2008 es el siguiente: *“Desde un primer momento hemos dicho que es necesario articular tres aspectos en la negociación: el Salario Mínimo Nacional por decreto, con consulta a las partes —que se ha venido haciendo— la negociación tripartita por rama de trabajo, con el esquema de los Consejos de Salarios —que se ha venido haciendo—, y la negociación por empresa, bipartita en la que se puedan discutir temas que no entran en los Consejos de Salarios. A nuestro juicio este último elemento es el que faltaba para articular con los otros dos”*<sup>26</sup>.

Es decir considera que existieron logros importantes en dos niveles, macro y sectorial, pero no se pudo implementar la negociación a nivel de empresa, que debía complementar a los otros dos niveles. El que no haya habido avances en este campo es sintomático, por lo que implica para el conjunto del modelo.

El segundo aspecto que debe destacarse es relativo a la regulación de la negociación. En este tema el gobierno envió un proyecto de ley al Parlamento, que está en discusión cuando se redacta este informe.

No hubo una discusión previa del proyecto por los actores sociales porque el empresariado se había retirado de los ámbitos de discusión laboral, medida que adoptó por entender que se había llegado a un punto límite en el desconocimiento. El proyecto se elabora con el mismo enfoque que la propuesta sindical y provocó reacciones muy diferentes.

## 6.6.2 La visión sindical

El movimiento sindical ha manifestado su apoyo a la regulación que actualmente existe, tanto en lo relativo a los temas que trata como a los que no trata. Este apoyo fue manifiesto y público. En particular en la ley que consagra la protección al dirigente, que tuvo una gran influencia en el fortalecimiento del sindicalismo, el miembro del Secretariado Ejecutivo del PIT CNT Juan Castillo expresaba<sup>27</sup>: a) *“que constituyó un acto de justicia reivindicado por más de 20 años de lucha y movilizaciones (...) los gobiernos anteriores se hacían los desentendidos y dejaban que el sector empresarial tuviera prácticas de discriminación sindical (...) este gobierno no nos regaló nada cumplió con la Constitución”* b) *“que con la ley se da un instrumento al movimiento sindical capaz de garantizar que los trabajadores uruguayos pierdan el miedo a organizarse sindicalmente y a ser un activista sindical, lo que potenciará el crecimiento y el desarrollo de los sindicatos y de la central sindical”*.

En cuanto a su alcance amplio de la ley, tanto protegiendo a dirigentes como afiliados que realicen actividad sindical para PIT CNT *“si sólo se protegiera a los dirigentes y se permitieran actos discriminatorios con los militantes el sistema tutelar no alcanzaría su finalidad dado que para que se pueda practicar libremente la actividad sindical no sólo es necesario proteger a quien dirige y adopta decisiones sino también es necesario cubrir a quienes la ejecutan”*.

En cambio el movimiento sindical ha manifestado oposición a toda intromisión legal en la autorregulación de los sindicatos y de regulación de las formas de movilización. Luego de la aprobación de la ley 17.940 de protección del fuero sindical y con la presentación del proyecto de ley de negociación colectiva, entendieron que el rol del Estado quedó cubierto, no estando

<sup>26</sup> Actas parlamentarias, 4/9/2008.

<sup>27</sup> Juan Castillo en [www.cta.org.ar](http://www.cta.org.ar)

dispuestos a aceptar ningún otro tipo de intervención “*no se lo bancamos a los gobiernos anteriores tampoco se lo vamos a bancar a un gobierno de izquierda*”<sup>28</sup>.

Más recientemente varios sindicalistas han manifestado expresamente su acuerdo con el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, tanto en lo relativo a la negociación, como en el reconocimiento que hace de las ocupaciones como una continuación del derecho de huelga, sin establecer una regulación clara de ambas medidas. Asimismo está de acuerdo con que la ley no incluya otros temas que son objeto de discusión, como la regulación de la actividad sindical y la huelga.

Podría concluirse que en todo el período el movimiento sindical ha respaldado los cambios legales que se realizaron y en el terreno económico desde un apoyo claro en el 2005 se pasó a un distanciamiento en algunas decisiones y una demanda creciente de mayor crecimiento salarial. Esta última postura lo ha llevado a discrepar con las propuestas gubernamentales para las negociaciones del año 2008, lo que provocó un entecimiento de las mismas.

### 6.6.3 La visión empresarial

Se detallará más precisamente la posición de los empresarios dado que es la otra postura del debate en este tema. Su posición puede agruparse en dos grandes grupos de temas: la forma de construir una legislación laboral y el contenido de la misma.

Sobre el primer aspecto, los empresarios manifiestan la existencia de una contradicción entre los dichos y la realidad del diálogo social realizado en estos años. Han manifestado, reiteradamente, su apoyo a la promoción del diálogo y la negociación colectiva. Sin embargo han realizado una crítica sistemática al gobierno acusándolo de crear instancias de diálogo más formales que reales. Entienden que en varios cambios legales importantes no fueron consultados (derogación del decreto que habilitaba las desocupaciones de los lugares de trabajo, Ley de fueros sindicales) y cuando hubo consulta sus opiniones no fueron tenidas en cuenta (Ley de Tercerizaciones, regulación de las ocupaciones)

Dan a este hecho una gran importancia, en particular, porque discreparon con todos los cambios implementados tanto por el Poder Ejecutivo mediante decretos como por el Parlamento por leyes que fueron propiciadas y votadas por la bancada oficialista. Consideran, por lo tanto, que la actual legislación “*no tiene contenido de consenso social ni, de legitimidad social como para que tengan un normal desarrollo*”<sup>29</sup>. Lo que ocurre con la ley de negociación colectiva actualmente en discusión, ya ocurrió con las anteriores: una norma —opinan— que tiene por objetivo promover consensos no puede gestarse en el marco del disenso.

La sistemática oposición empresarial y su visión de no ser considerados condujeron a su decisión de retirarse de las negociaciones de temas laborales. “*El sector empresarial de manera unánime en octubre del 2007 le dijo al Poder Ejecutivo ‘Señores: no más, no podemos seguir avanzando en esta materia’. Y en octubre de ese año (...) se decidió el retiro de los ámbitos creadores de normas*”<sup>30</sup>.

En cuanto al contenido de la legislación necesaria proponen que se conforme un sistema de relaciones laborales, que debería incluir una tríada de temas, organización sindical, negociación colectiva y el conflicto. Discrepan abiertamente con el proyecto enviado al Parlamento es que regula la negociación colectiva y una parte del conflicto, pero no las organizaciones, sindicales

<sup>28</sup> Declaraciones de Juan Castillo en El Observador de 10 de marzo de 2006.

<sup>29</sup> Juan Mailhos, Actas parlamentarias, 2008.

<sup>30</sup> Juan Mailhos, idem.

o empresariales. Esta opción determina, en su visión, dificultades para resolver varios temas. Asimismo considera que el proyecto en discusión no regula los derechos de propiedad establecidos en la constitución. En particular al legalizar y regular la ocupación no establece mecanismos claros y operativos para concretar una desocupación.

Esta posición es expresada por Gonzalo Irrazabal, asesor de la Cámara de industrias *“la protección y promoción de la libertad sindical, así como cualquier reglamentación sobre el derecho de huelga, la ocupación de los lugares de trabajo o la negociación colectiva, debe ser total, armónica y enmarcada en un sistema de relaciones laborales, no aislada y asistemática violando el delicado equilibrio entre los actores sociales...El tratamiento separado de los diferentes temas produce la atomización del sistema de relaciones laborales, evitando una visión total y única que permita soluciones integrales, efectivas y sobre todo permanentes”*. (Irrazabal 2006)

En este sentido la Cámara de Industrias en un documento<sup>31</sup> presentado ante el Consejo Superior Tripartito propuso que se deben regular cinco aspectos: 1) el derecho de asociación y protección de los dirigentes de las organizaciones sindicales, 2) la institucionalización y el funcionamiento de las organizaciones tanto de trabajadores como de empleadores, 3) la negociación colectiva, 4) los conflictos colectivos y sus mecanismos de prevención y solución, reglamentando la huelga, el lock out, tribunales de conciliación y arbitraje y 5) la ocupación de los lugares de trabajo.

Uno de los mayores momentos de tensión entre empresarios y gobierno ocurrió cuando el Parlamento aprobó la Ley de Libertad Sindical (de fueros sindicales), en diciembre del 2005. La Cámara de Comercio, desde su página web en el artículo *¿A quién perjudica la ley de fuero sindical?* alertaba *“si se pierde el equilibrio y el papel de cada uno, las relaciones laborales y económicas se desdibujan, se frenará la inversión y con ella el crecimiento de empleo genuino y de bienestar para toda la sociedad”*.

En esa oportunidad prácticamente todas las cámaras empresariales aprobaron una declaración pública donde realizan probablemente la más fuerte acusación al gobierno del período, *“el proyecto de ley no es un hecho aislado sino que forma parte de una estrategia que apunta al desplazamiento del empresario en la gestión de su propia empresa, determinando un nuevo orden en nuestra sociedad”*<sup>32</sup>.

Acerca del sistema de negociación su posición tiene diferencias importantes con el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo y respaldado por el movimiento sindical. Por ejemplo en los siguientes aspectos:

- a) Entienden que no debe existir obligación de negociar, sino que la negociación debe ser libre y voluntaria, tal como lo plantea la OIT y está recogido por Convenios internacionales ratificados por el país.
- b) Sobre los actores de la negociación, el proyecto dice que lo puede hacer el sindicato y si en una empresa no hay sindicato, su lugar lo ocupa el sindicato de la rama o sector. El sector empresarial entiende que lo deben hacer los trabajadores de esa empresa, por lo cual debe establecerse un mecanismo para que elijan delegados y participen en la negociación.
- c) Comparten la negociación en tres niveles. Pero si hubiera discrepancia entre el convenio del sector y el de empresa entienden que debe primar el de empresa, por ser más ajustado a las condiciones concretas. El proyecto propone la opción contraria.

<sup>31</sup> Documento mencionado en Memoria de Actividades y Balance Ejercicio N° 107. Año 2005 Cámara de Industrias del Uruguay.

<sup>32</sup> El Observador 5/12/2005.

Comparten que haya información de parte de las empresas. Pero paralelamente debe existir el compromiso de confidencialidad y un sistema de control del mismo y sanciones si no se cumple. Este aspecto no es tratado por el proyecto y consideran que es difícil de implementarlo porque no existe regulación de los sindicatos y muchos no tienen personería jurídica por lo que no son objetos de derecho. Es una limitación originada en la opción elegida de no regular todos los aspectos del sistema y mantener la autorregulación tradicional.

En el tema donde se mantienen las diferencias insalvables es el de las ocupaciones de los lugares de trabajo. Como se mencionó el Poder Ejecutivo (y el proyecto de ley de negociación colectiva en discusión reconoce que son una continuidad del derecho de huelga y por lo tanto son lícitas. Los empresarios rechazan estas normas que consideraron como un avasallamiento a la propiedad privada *“que no será buena señal para los inversores extranjeros y que demuestra un desequilibrio ya que no se defiende el fuero sindical y la huelga de la misma forma que el derecho de propiedad”*.

Dirigentes de la Cámara Frigorífica señalaron *“hay una sensación de inestabilidad que el gobierno no nota y que conduce a un quietismo y a la paralización de la inversión”*<sup>33</sup>. En el mismo sentido representantes de la Asociación Rural decían *“la actitud del gobierno aumenta las rigideces e inclina la balanza hacia los trabajadores y no hacia la generación de un clima de negocios”*<sup>34</sup> y la Cámara de Industrias sentenciaba *“el gobierno tomó el camino de defender solo el derecho de los trabajadores dejando de lado a los empresarios”*<sup>35</sup>.

En conclusión, los empresarios consideran que, en cuanto al proceso de aprobación de las normas, no tuvieron ámbitos reales para expresar sus opiniones y cuando lo hicieron sus posiciones no fueron contempladas. En cuanto al contenido discrepan con todos los cambios. La diferencia reside en la magnitud de la discrepancia. Cuestionan al gobierno por un arco de problemas que va desde el desaliento a la inversión a intentar desplazar a los empresarios del control de las empresas y por tanto intentar modificar el orden social.

## 6.7 Algunas conclusiones

De los puntos capítulos anteriores se pueden extraer algunas conclusiones acerca de tres temas que son relevantes en la caracterización del funcionamiento del mercado de trabajo y en la caracterización de un sistema de relaciones laborales: la mayor o menor rigidez del mercado y una valoración del sistema de relaciones laborales conformado, a partir de la situación preexistente con los cambios introducidos en la actual Administración, es decir desde el año 2005 a la actualidad.

En cuanto a la legislación que regula las relaciones individuales de trabajo en términos generales puede afirmarse que no provoca mayores rigideces y que todas las disposiciones son acordes a los Convenios Internacionales, protectoras de los trabajadores y promotoras de trabajo decente.

La excepción la constituye la normativa referente a la regulación del tiempo de trabajo, donde el marco impide a las empresas adecuar el volumen de trabajo a las necesidades de sus ciclos productivos sin tener costos adicionales, lo que dificulta o impide la aplicación de algunas estrategias competitivas.

A través de las facultades conferidas por las leyes al Poder Ejecutivo, el Ministerio de Trabajo a través de la Inspección General puede autorizar modificaciones transitorias en función de situaciones especiales (que se vieron anteriormente). Sin embargo el carácter de orden público

<sup>33</sup> Daniel Belerati, Pte. De la Camara Frigorífica. El País 6/11/2005.

<sup>34</sup> Fernando Mattos, Pte. De la Asociacion Rural El País 6/11/2005.

<sup>35</sup> El País 20/2/2006.

de las leyes que rigen en el tema, determina que son escasas las facultades de excepción conferidas a la administración y absolutamente nulas las facultades conferidas a la autonomía de las partes a través de la negociación colectiva.

En el segundo punto, es decir el sistema de relaciones laborales, desde el año 2005, particularmente en la legislación laboral se han producido cambios muy significativos, cuyo objetivo era modificar las condiciones de desequilibrio en que se desarrollaban las negociaciones colectivas luego de casi 15 años de abstencionismo estatal. Este fue un objetivo expreso de la Administración que sin duda fue alcanzado.

Los cambios se hicieron con apoyos y resistencias de los distintos actores sociales. No es exagerado afirmar que el tema laboral fue que más enfrentamientos ha tenido entre trabajadores y empresarios en la actual Administración. Contra lo que es habitual los mayores enfrentamientos no provinieron de la distribución del ingreso (que también tuvo un cambio muy significativo, con un crecimiento importante del salario real), sino de de las reglas de juego del sistema de relaciones laborales y del relacionamiento entre los actores sociales. En este aspecto pueden establecerse algunas conclusiones en dos campos centrales: la metodología de los cambios y una valoración de los mismos.

Acerca de la metodología para implementar los cambios legales se pueden destacar dos aspectos claramente relacionados entre sí. El tiempo en que se produjeron y el grado de participación social en esos procesos. Los cambios introducidos fueron de una gran trascendencia, pues cambiaron aspectos de legislación laboral que rigió en toda la historia del país y se hicieron en un tiempo de tiempo sumamente breve. El segundo aspecto, la participación fue siempre un tema de divergencias. En general hubo apoyo de los sindicatos y oposición de las cámaras empresariales, que sistemáticamente afirmaron no haber tenido ámbitos de participación real. Si muchos ámbitos de participación y debate, pero donde no se consideraron los cambios legislativos centrales, como se detalló en los capítulos anteriores.

La participación social antes de que los cambios lleguen a las instancias de resolución (Parlamento, Poder Ejecutivo) es un tema reivindicado históricamente tanto por trabajadores como por empresarios, tanto más si están en juego cambios trascendentes en las reglas de relacionamiento laboral. Sin duda vinculado a estos cambios se produjeron en estos años comportamientos no habituales en los actores sociales.

Una hipótesis explicativa posible es si la metodología de los cambios no son la explicación de los comportamientos que tuvieron empresarios y trabajadores, tan diferentes de lo que es normal en el país. Un cambio tan drástico en las reglas de juego, en un tiempo tan breve que provocó una pérdida de referencias básicas en el relacionamiento tradicional.

Parece razonable esperar que con el paso del tiempo estos comportamientos poco comprensibles se reduzcan o desaparezcan. También es probable que otras instituciones tomen una relevancia mayor. Es el caso de la justicia. En los últimos meses la justicia decidió la desocupación de varios establecimientos, ante demandas empresariales. Esto implica que los empresarios encontraron una forma de hacer valer sus derechos y finalmente un poder del Estado asumió un rol activo que permitió resolver situaciones generadoras de importantes tensiones. Por su parte ante estas decisiones el movimiento sindical comenzó a pensar más detenidamente antes de decidir una ocupación. Es decir el juego de las instituciones comienza a poner una relativa racionalidad.

Finalmente es importante extraer conclusiones acerca de la caracterización del sistema de relaciones laborales en una óptica de largo plazo. En claro que en estos cuatro años se corrigió una situación desequilibrada en contra de los trabajadores. Un tema relevante es si se alcanzó un nuevo equilibrio.

La caracterización de un sistema requiere una óptica o punto de vista. En una visión estratégica las relaciones laborales deberían realizar una contribución a la construcción de un modelo de desarrollo. Una visión moderna de la competitividad indica que ésta es resultado de la capacidad de las empresas de utilizar el conocimiento de sus miembros para generar procesos de mejora permanente en productos y procesos. Esto es particularmente cierto para países pequeños que difícilmente podrán competir por las economías resultantes de la escala de producción.

Esta modalidad de gestión empresarial requiere el involucramiento de todos los trabajadores de las empresas. Las relaciones laborales cumplen un rol relevante en este funcionamiento de las unidades económicas. Por eso mismo la conformación de un sistema de relaciones laborales que contribuya al desarrollo debe prever articular diversos niveles de negociaciones y acuerdos: nacional, sectorial y de empresa. En cada uno de estos niveles los objetivos a lograr son específicos.

En los últimos años hubo logros importantes a nivel nacional y sectorial, donde se firmaron convenios que determinaron un ordenamiento de las categorías y un importante crecimiento en los salarios reales, particularmente en las categorías de niveles menores. La negociación a nivel de empresa es la única que puede abordar el crecimiento de la productividad y la calidad, la calificación permanente, los sistemas de participación en resultados y en la gestión. Desarrollar este nivel de negociación fue un objetivo definido por el Ministerio de Trabajo pero no hubo logros significativos.

La pregunta es cómo se explica este hecho. Acuerdos a nivel de las empresas requieren de parte de los actores un nivel de confianza en las reglas de juego. En las negociaciones se parte de la existencia de posiciones encontradas, pero debe existir acuerdo en el respeto de reglas acordadas para el relacionamiento y la búsqueda de soluciones. De ahí la importancia de los consensos en la construcción de las reglas y las instituciones del sistema.

De no existir este nivel de confianza en las reglas de las relaciones laborales, la negociación se limitará a un contenido distributivo, como ha sido tradicional en el país y básicamente a nivel sectorial. No hay una investigación de la negociación a nivel de empresa, lo que es bastante complejo por la dispersión en las fuentes de información. Sin embargo, el conocimiento que se tiene de la misma indicaría que si bien en diversos sectores hay convenios de algunas empresas, el contenido de éstos es de naturaleza salarial.

El déficit mayor se constata en los temas vinculados a la producción, la productividad o la competitividad. Estos temas sin duda son mucho más complejos que la negociación salarial, pero son de vital importancia para promover la innovación y la especialización productiva hacia una producción con mayor nivel de calidad y conocimientos. Pero si es, como se considera en este trabajo, una componente importante de un modelo de desarrollo, lograr avances en este campo tiene una importancia muy grande en la sostenibilidad económica del crecimiento en el largo plazo.

Parece difícil lograr avances sustanciales en estos temas sin un aumento de los niveles de confianza social en las reglas de juego y un mejoramiento del relacionamiento en los actores, tal como fue tradición en Uruguay. De ahí que este parece ser un campo de trabajo importante en el campo laboral.

Mejorar los niveles de diálogo social y lograr soluciones legales en cuanto al sistema de relaciones laborales con mayor nivel de consenso social parece ser un requisito para profundizar el modelo de relaciones laborales. A mediano plazo en sentar las bases de un modelo de negociación que logre articular los tres niveles, nacional, sectorial y de empresa, tal como existe acuerdo de todas las partes.

La discusión de una ley que establezca un marco normativo para la negociación colectiva es una oportunidad para tener avances en este terreno. La ley enviada al parlamento, de acuerdo a

las manifestaciones públicas ha generado posturas enfrentadas entre empresarios y trabajadores, tal como ocurrió con los cambios legales anteriores. Por otro lado de su texto no se desprende un énfasis en la promoción de la negociación por empresa.

En conclusión, en estos tres últimos años ha habido logros muy significativos, en particular la reconstitución de un sistema de negociación de la distribución del ingreso, como no existía en los anteriores 15 años. Sin embargo el nivel de desconfianza existente en las reglas de juego del sistema impide avanzar en la calidad y profundidad de la negociación. El modelo de desarrollo que el propio gobierno ha definido requiere un funcionamiento de las empresas más moderno que el actual. A pesar que se definió como objetivo avanzar en este terreno, ello no ha ocurrido. Todo indica que este es el principal objetivo para el futuro, requiriéndose para lograrlo elevar los niveles de consenso social y recomponer un relacionamiento laboral con mayor confianza en las reglas de juego.

## Bibliografía

- Anuario de Jurisprudencia Laboral 80/81. (1981). Montevideo.  
\_\_\_\_ 94/95. (1995). Montevideo.  
\_\_\_\_ 1996/97. (1997). Montevideo.  
\_\_\_\_ 1998. (1999). Montevideo.
- Atkinson, J. (1985). “Flexibilidad del empleo en los mercados internos y externos de trabajo”. En Dahrendfort, Kohler y Piolet, *New forms of work and activity*, European Foundation, Irlanda.
- Barbagelata, Héctor Hugo. “El derecho del trabajo en Uruguay: ¿es rígido o flexible?”. En <http://online.lajusticia.uruquaya.com.uy>  
\_\_\_\_ (1999). *Derecho del Trabajo*. Tomo 1, volumen 2, segunda edición actualizada por Daniel Rivas. FCU, Montevideo.
- Bruni, Jorge. (2007). “Distorsiones sobre la ley de tercerizaciones”. Artículo publicado en el *Diario La República* de 17 de enero.
- Dieste, Juan. (1988). “El daño moral en el despido”. En *Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales* N° 6, Montevideo.
- Ermida Uriarte, Oscar. (2006). “La nueva legislación laboral uruguaya”. En *Jus/Labor* 4/2006, Montevideo.  
\_\_\_\_ (2006). “Primeros comentarios sobre la Ley de Fuero Sindical”. En *Revista de Derecho Laboral* N° 221, Montevideo.  
\_\_\_\_ (1999). “La flexibilidad de la huelga”. Ponencia en la XXVI Jornadas de Derecho Laboral. FCU. Montevideo.
- Garmendia, Mario. (1999). “Sistematización de la jurisprudencia sobre horas extras”. En *Temas Prácticos de Derecho Laboral*, FCU, Montevideo.
- Grzetic, Antonio. (1999). “La subcontratación laboral y figuras afines”. En *Temas Prácticos de Derecho Laboral*, FCU, Montevideo.
- Irrazabal, Gonzalo. “Primeros comentarios sobre la ley de tercerizaciones”. En [www.ciu.org.uy](http://www.ciu.org.uy) 2006.  
\_\_\_\_ (2006), “El árbol y el bosque”. En [www.ciu.org.uy](http://www.ciu.org.uy)
- La Justicia Uruguaya T 127. Año 2003. Suma 127026 perteneciente a la sentencia del Tribunal de Apelaciones de 3er Turno N° 375/02 de 19 de setiembre de 2002.
- Larrañaga, Nelson. (2007). “La ley inmoviliza a las empresas: tercerizar ¿es posible?”. En “El Empresario”, separata de *El País* de 16 de marzo.  
\_\_\_\_ (1999). *Manual de beneficios laborales y de la seguridad social*. Amalio Fernández. Montevideo.

- Mangarelli, Cristina. (1991). *La seguridad social en el Uruguay*. 2da edición. Fondo de Cultura Universitario, Montevideo.
- OIT. (2003). Informe V. “El ámbito de la relación de trabajo”. Conferencia Internacional del Trabajo, 91 Reunión, Ginebra.
- Plá Rodríguez, Américo. (1978). *Curso de Derecho Laboral*. Volumen 1, Ediciones Alcalí, Montevideo.
- Pérez del Castillo, Santiago. (1999). *Manual Práctico de Normas Laborales*. Novena Edición, FCU, Montevideo.
- Pérez del Castillo, Santiago y Rosenbaum Jorge. (1985). “La Concertación social”. En *Estudios en homenaje a Plá Rodríguez*, AMF, Montevideo.
- Raso Delgue, Juan. “La ley de fuero sindical”. En [www.geocities.com/CGU](http://www.geocities.com/CGU)
- Relasur/OIT. (1994). “Bases para un debate sobre la conveniencia de establecer un marco institucional para la negociación colectiva en Uruguay”. En *Revista Relasur* N° 4, OIT Ministerio de Trabajo de España.
- Rodríguez, Juan Manuel, Cozzano, Beatriz y Mazzuchi, Graciela. (2007). *Relaciones Laborales y Modelo de desarrollo*. UCUDAL, Montevideo.
- \_\_\_\_ (2001). *La transformación en las relaciones laborales. Uruguay 1985-2001*. UCUDAL, Montevideo.
- \_\_\_\_ (1999). *Las Relaciones Laborales y la crisis brasileña*. UCUDAL, Montevideo.
- Rosenbaum, Jorge, Ameglio Eduardo, Raso, Juan. (1993). “Intervención y autonomía de las relaciones colectivas de trabajo”. Coordinado por Oscar Ermida. Amalio Fernández, Montevideo.
- Sayagues Laso, Enrique. (1975). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 1, Quinta Edición. FCU, Montevideo.
- Zapirain, Héctor (1993). “Criterios actuales en el concepto de mala conducta”. En *Revista Judicatura*, N° 36, Montevideo, noviembre.

## Comentarios

**Milton Castellano**

Bueno días, en primer lugar, agradecer a CEPAL, por la invitación. Creo que este tipo de debates, más allá de que tiene poco de debate, tiene mucha exposición. Creo que de cualquier manera es muy importante. Comentarle el trabajo con Manuel, sin duda, un trabajo muy riguroso. Juan Manuel y su equipo, no es la primera vez, tenemos una larga relación con Juan Manuel de muchos años y bueno, nos tiene acostumbrados a hacer trabajos del punto de vista con gran rigurosidad. Esto no significa estemos de acuerdo con todo lo que dice Juan Manuel, no es ahora, sino, muchas veces hemos tenido algunos matices y sin duda cualquier comentario que uno realiza sobre determinadas opiniones, lo hace del punto de vista de su visión, es decir, de su forma de ver las cosas. Yo siempre digo que cuando hablamos del trabajo, a mi me gusta tratar de remarcar la importancia del tema del trabajo.

El tema del trabajo, y lo decía Juan Manuel ya en el propio material, no es un tema más es un derecho fundamental, y yo diría, yo siempre pongo la comparación de que es la forma en que se organiza la sociedad. Cada uno cuando conoce a una persona lo segundo que le pregunta es eso, lo primero es como se llama y lo segundo a que se dedica, después recién viene si es casado, divorciado, lo que muestra que la organización social y la relación humana están basadas sobre el tema del trabajo. Entonces, yo siempre he rechazado cualquier simplificación y de verlo como un tema más del mercado o como un factor más de la competitividad o de algunos otros elementos, creo que el trabajo es un fin en si mismo, sí tiene que ver con el desarrollo de la especie, de la sociedad, y de la organización de los humanos, porque a veces cometemos la peligrosidad de ponerlo como un ingrediente más y no, yo creo que el trabajo es un fin en si mismo, es el objetivo y es un bien social. El desarrollo del trabajo hace la calidad de vida de la especie de los seres humanos, entonces no es un tema menor, e incluso tiene que ver muchas veces cuando analizamos las normas de trabajo o determinadas características y actividades que realizamos si tiene que ver o no un marco jurídico para hacerlo, si tiene el bien de la necesidad de resolver temas que hacen al trabajo es importante resolver.

Yo voy a remarcar algunos elementos que Juan Manuel lo planteaba y que me parece que son lo sustancial, y que tiene que ver con un proceso de efervescencia de las relaciones laborales en Uruguay, yo diría como hace muchísimos años, yo no se si con la aplicación de la Ley del Consejo que salió el 43, se vivió momento de efervescencia en las relaciones laborales como ésta. Yo no lo viví, por supuesto, el 43, pero viví la salida de la dictadura y este es superior en muchos aspectos, entonces es bueno analizar un poco el tema del trabajo y las relaciones laborales en este marco. Entonces en todas esas apreciaciones yo siempre trato en primer lugar y Juan Manuel lo hace también, de desmistificar un poco el tema del conflicto. Muchas veces, en las relaciones ponemos el tema del conflicto como una cosa de una gravedad y de un problema que tenemos que resolver, que no exista el conflicto. Yo creo que el conflicto hace a la sociedad, hace al desarrollo y por lo tanto me parece que nosotros no deberíamos tener miedo al conflicto, el conflicto es parte inherente a la sociedad y es parte inherente a las contradicciones que tiene la sociedad, y por lo tanto, pensar que nosotros vamos a vivir una sociedad sin conflictos, vamos a vivir una sociedad equivocada, creo que el conflicto es algo esencial, es parte de la sociedad, entonces nos parece muy importante que en este tema tomemos unos criterios en torno a como administramos los conflictos más que como los resolvemos, y si nosotros desmistificamos muchas veces la palabra conflicto, podremos estar en condiciones de poder avanzar más en las relaciones laborales. Muchas veces nos quedamos sin planteos audaces por miedo al conflicto o por miedo a que vamos a encontrar conflictos en las relaciones laborales y creo que no deberíamos tenerle tanto temor al conflicto porque el conflicto

es parte inherente de las relaciones laborales. El conflicto va a existir siempre, el conflicto es parte del desarrollo y del progreso y el conflicto lo que hay que hacer es que más que resolverlo, hay que tratar de administrarlo para que el conflicto vaya en una orientación superadora y que a través de la superación del conflicto logremos mejores condiciones.

Un segundo comentario que creo que es importante y que Juan Manuel lo plantea, es que las relaciones laborales o la organización del trabajo puede tener muchos componentes, puede tener muchas formas de abordarlo y de llegar con programas y de con propuestas para resolverlo. Creo que el aspecto fundamental en cualquier relación laboral es la negociación colectiva, es decir, nosotros cuando veníamos el año 2005, el gobierno nos llama para decirnos, bueno, estamos en un país que hace 15 años que las relaciones laborales están desreguladas y estamos en una situación de relaciones laborales prácticamente libres y voluntarias. Nosotros le planteamos que lo primero que había que hacer, lo primero que el movimiento sindical reclamaba al gobierno, era la instauración de la negociación colectiva, incluso por arriba de las libertades sindicales. Creo que más allá que las libertades sindicales juegan un papel fundamental, la negociación colectiva es la herramienta o el instrumento fundamental, para que los trabajadores y los empresarios puedan encontrar caminos de negociación y de esa manera resolver ese conflicto de interés. Entonces, creo que el tema de la negociación colectiva es un aspecto fundamental, creo que es la prioridad, debe ser el instrumento principal, es el instrumento donde los actores podemos desarrollar las relaciones de tal manera que posibilite una mayor equidad y una mayor justicia, y esa negociación colectiva en Uruguay a partir del 2005 ha tenido un desarrollo importante.

Juan Manuel habla ahí, nos dice que la negociación colectiva en el Uruguay tiene un sistema de tres niveles, cosa que no viene de ahora. El sistema de los tres niveles ya lo estábamos discutiendo en las décadas del noventa, en negociaciones en el Ministerio del Trabajo y no se pudieron concretar, pero la posibilidad de que existan los tres niveles, creemos que es un elemento importante, si se quiere, yo tengo el matiz, no creo que en Uruguay no exista la negociación por empresa, existe la negociación por empresa, yo diría en todos los sectores importantes de la economía, la negociación por empresa se da en la banca, se da en la construcción, se da en la industria láctea, yo que sé, se da en el transporte, en fin, en muchos sectores. El problema es que yo creo que más que un problema que si se negocia a nivel de empresa o no se negocia a nivel de empresa, creo que el gran desafío es cómo debe ser la negociación. Es decir, cuáles son los contenidos de la negociación colectiva, y creo que en Uruguay hemos venido de un proceso, es decir, si nosotros tomamos el proceso de estos últimos tres años a partir de la instalación de los consejos de salario, nuevamente a un proceso de mayor avance en la negociación colectiva. También Juan Manuel decía que esto tiene que ver con es la confianza de los actores para negociar, y la confianza de los actores para negociar, tiene que ver con muchas cosas pero sobre todo, por un problema de la concesión de lo que nosotros decíamos al principio que debe ser el trabajo. El trabajo si lo concebimos como una mercancía más o si lo concebimos como un elemento fundamental en el desarrollo de las empresas y en el desarrollo del país. Es cierto que hemos tenido, y Juan Manuel lo dice ahí también, hemos tenido una negociación que prácticamente se basa sobre el tema de distribución, yo diría en algunos temas de distribución ni si quiera en todos, es decir, fijas salarios mínimos, fijas determinados factores que no son la globalidad de lo que significa una relación laboral, pero sin duda es un avance importante en este proceso de años. Es decir había que acostumbrarse también a que nosotros veníamos de un proceso de más de quince años de desregulación en las relaciones laborales, por lo tanto pretender ese proceso que prácticamente no existía con organizaciones sindicales, que prácticamente estaban en vías de extinción, en ese proceso pensar que en pocos años nosotros íbamos a tener un desarrollo, un contenido en la negociación colectiva muy importante, era muy difícil, pero además también, con una pérdida de las condiciones de trabajo y de salario que hacía que fundamentalmente la discusión o la negociación en las relaciones laborales, en la relaciones colectivas, tenía que ver con el tema del salario.

Creo que en esto tiene que ver fundamentalmente como decían hoy, si la JUNAE marcó un ciclo y ahora viene el Instituto. Yo creo que con esta administración terminando, cierra un ciclo en las negociaciones colectivas, cierra un ciclo en los consejo de salario y creo que el resultado, como decía Juan Manuel, al final también es positivo.

Hoy ya casi en plena campaña electoral en Uruguay, no hay ningún candidato que niegue la existencia de la negociación colectiva, niegue el instrumento de consejo de salario y digo, cualquier candidato de toda la punta al otro extremo del abanico, mas de que pueda decir alguno pero yo le puedo agregar tal cosa, pero bueno nadie dice muy bien que tal cosa, pero lo importante es que hoy, nosotros lo decíamos, los consejos de salarios que es la forma uruguaya de negociación colectiva vinieron para quedarse y gane quien gane y se resuelva como se resuelva, creo que en este país el instrumento de la negociación colectiva va a seguir perdurando.

Ahora el problema es el desafío hacia adelante, es el qué tipo de consejo de salario queremos, qué tipo de relaciones laborales y negociaciones colectivas queremos para el futuro y creo que hoy también Juan Manuel da algunas pistas que me parece importante reafirmarlas y que tiene que ver con el capítulo que él habla de la organización del trabajo.

Si nosotros no incorporamos en la negociación colectiva a la organización del trabajo, me parece que ahí comenzaremos a retrocedernos del punto de vista de las relaciones laborales.

Yo hace dos meses dije por la prensa un día, que había que buscar formas de gestión de los trabajadores en las empresas y me trataron prácticamente que quería expropiarlas. No es en esa dirección, creo que la organización del trabajo naturalmente obliga a la participación de los trabajadores. Es impensable que yo pueda organizar una empresa, el trabajo de una empresa, si no hago participar al gestor, al principal referente en una empresa que es el trabajador. Entonces, por lo tanto me parece que, de aquí en más, habrá que tratar de buscar e instaurar una negociación colectiva sobre la base de la organización del trabajo. Si la encaramos sobre la base de la organización del trabajo, sin duda, los aspectos piramidales y de la importancia de la negociación colectiva van a cambiar y puede ser de mucho mayor peso en las empresas. Pero no pensar que con esto vamos a tener una relación idílica y con eso vamos a tener las negociaciones de las empresas, porque el 80% de las empresas de este país tiene menos de 4 trabajadores. En un lugar de cuatro trabajadores no hay negociación colectiva, por lo tanto, sólo puede haber negociaciones colectivas por empresa en aquella que tenga determinado porte que sea posible realizarlo. Entonces, me parece que la organización del trabajo es fundamental como aspecto de la negociación, porque creo que la organización del trabajo, incluso todos los capítulos que Juan Manuel relacionaba con el tema de lo horario, con el tema del salario, con el tema del contrato, creo que estoy planteando uno de los objetivos que por lo menos gran parte del movimiento sindical. Vamos a plantear para el nuevo desafío que es como comenzamos a discutir la organización del trabajo como aspecto fundamental en las relaciones futuras. Termino con una apreciación que tiene que ver con que Juan Manuel le hablaba de la flexibilización, el problema es que, cuando a veces las palabras se estigmatizan, no?, es decir, flexibilización en este país tiene relación con precariedad en las relaciones laborales, es decir, el mal uso de un término hace que parece que ese término no sirva después para otra cosa. Yo creo que las relaciones laborales productivas tienen que ser flexibles, tienen que ver con el desarrollo productivo tecnológico, etc. Otra cosa es cuando hablamos de flexibilización y las emparentamos con las peores épocas de las precarizaciones de las relaciones laborales y donde toda la flexibilización era hacia la baja, era hacia la mayor explotación de los trabajadores, salarios más paupérrimos y condiciones de trabajo muy deficitarias, eso es lo que tiene el sinónimo de la flexibilización en muchos países y en el Uruguay, o cuando hablamos por ejemplo de las maquilas, y la maquila es una necesidad, pero el problema es que la maquila se asocia inmediatamente con la súper explotación, y acá el tema de la flexibilización, yo me acuerdo,

las unipersonales, las tercerizaciones, es impensable que un país no tenga empresas tercerizadas, pero bueno las tercerizaciones fueron palabras que se utilizaron tan mal, tuvieron instrumentos tan difíciles y tan embromados para los trabajadores que están asociadas como una mala palabra. Creo que las condiciones hay que adaptarlas a nuevos cambios, Uruguay tiene que defender una política estratégica, tiene que definir grandes cuatro o cinco orientaciones estratégicas del punto de vista económico y en esas relaciones laborales basarla en la organización del trabajo basada en el trabajo como un bien social y no como un factor mas del capital. Si nosotros logramos esas ecuaciones, puede ser que desde aquí a dos años más vengamos y que hemos avanzado más en el contenido y yo creo que tiene que ver más —y termino con esto— más que un problema de los niveles, Juan Manuel, para mi es un problema del contenido de la negociación.

Gracias!

## Comentarios

**Miguel Oliveros**

Agradezco la invitación de CEPAL para poder hacer comentarios sobre el trabajo recién presentado por Juan Manuel Rodríguez.

Agradezco también a Juan Manuel que me haya elegido para hacer este comentario desde un punto de vista empresarial, sabedor por el conocimiento que nos tenemos de muchos años atrás que seguramente mi visión no va a coincidir totalmente con sus opiniones.

El trabajo es una reiteración de algo que Juan Manuel nos tiene acostumbrados hace tiempo, y que es la investigación de los temas sobre el mundo laboral con un rigor científico que lo hace sistematizar temas que parecen a veces difíciles de analizar, esto en los aspectos de investigación como lo dice el propio documento es el fruto de una recopilación de quince años atrás con el equipo de trabajo que lo acompaña en el Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en la Universidad Católica.

Allí se analizan ciertos institutos del Derecho Laboral como los contratos de trabajo, el despido, el régimen de fijación de salarios, el tiempo de trabajo, la organización de trabajo hacia el aspecto interno de las empresas, y los distintos modelos de relaciones laborales.

El trabajo aborda un tema como el de la flexibilidad que fue fruto de un debate intenso hace unos años atrás y que parece haberse disipado en los últimos tiempos.

En ese debate que se producía años atrás se intentaba por parte del movimiento sindical asimilar flexibilidad a desregulación,

Se tomaba como abanderado de la flexibilidad al sector empleador y como resistente a dicha flexibilidad a los trabajadores.

El problema que existió es que los temas de flexibilidad que estaban arriba de la mesa fruto de un mundo que comenzaba a tener formas de organización de trabajo diferentes no tuvo un reflejo en la normativa laboral que siguió siendo totalmente rígida, por consiguiente como dice Juan Manuel Rodríguez la flexibilidad solo se aceptó en la denominada flexibilidad negociada, y ésta tuvo cabida cuando existían riesgo de pérdida de empleo.

Flexibilidades que después vamos a explicitar que se hicieron a través de convenio colectivos representaron acuerdos “por atrás de la Iglesia”, o sea vulnerando la normativa vigente que no se modificó amparada por una cátedra del Derecho de Trabajo con una visión ubicada en los años 50.

En un mundo del trabajo que para ser competitivo debe acompañarse a los cambios, en éste país siempre hemos quedado con el figurín atrasado.

Ese mundo del trabajo se ha organizado con: trabajo a distancia, cuenta corriente de horas, descansos acompañados a la realidad productiva, producciones just in time, autocontrol de calidad, procesos certificados, solo para darles algunos ejemplos. Sin embargo nuestra realidad normativa se ha resistido a los cambios. Como diría Kelsen la tensión entre el ser y el deber ser ha llegado a términos de ruptura.

Si yo estoy en una fabrica que produce just in time para otra empresa y la otra empresa trabaja de lunes a sábado, no hay otra solución en un sistema de organización de trabajo que mi empresa trabaje de domingo a viernes.

Plantear esto en este país es enfrentarse a una Policía de Trabajo y a un movimiento sindical que en la mayoría de los casos se va a oponer a ese cambio de día de descanso.

Pero en otras situaciones aunque acuerde con los trabajadores, como se entiende que las normas son de orden público, aun con el consentimiento del trabajador para la Administración esto no va a ser válido y además es punible por violar normas del Derecho de Trabajo.

Veamos el tema de los Contratos de Trabajo, lo dice Juan Manuel en su trabajo que aquellos tipos de contratos que se han acordado como los contratos a tiempo parcial, o temporales, o eventuales o zafrales o la subcontratación se corre el riesgo de la precarización de los mismos. Y esta afirmación en algunos casos es posible en la medida que nuevamente no hemos sabido regular este tema y por otra parte lo tratamos de combatir.

El problema que bajo el rotulo de no precarizar el trabajo hemos empujado a que los trabajadores se contraten de manera informal sin aportes ni cobertura al sistema de seguridad social y con la consiguiente evasión de aportes al Estado.

En el estudio que se realizó se manejan una forma de contratación que convenimos en el sector Metalúrgico que es el contrato de trabajador eventual y que recogía un convenio colectivo que habíamos realizado en la empresa que yo estaba en aquel momento.

Sin embargo a pesar de estar en el Convenio Colectivo de rama cada día se resiste más éste tipo de contratación, y fue fruto de muchos conflictos en el sector, y esto no implicaba la precarización del trabajo.

La contratación a través de empresas pasó a ser considerado como un equivalente a delito, y se maneja que a través de esta vía los trabajadores que están realizando un trabajo pueden percibir menos que otro que haga la misma tarea en la misma empresa.

En el último Consejo de Salarios propusimos que para aventar este problema tratáramos de convenir como existe en España que los trabajadores que se contratan a través de empresas de subcontratación de mano de obra perciban más que lo marca el laudo respectivo. La propuesta no fue de recibo.

En España hay trabajadores que prefieren estar a través de una empresa que ser contratados en forma directa por lo que representa un mayor ingreso.

En nuestro país seguimos pensando que las empresas deben estar integradas verticalmente y producir hierro, cocinar para sus empleados, vigilar el predio de la empresa, limpiar y cortar el césped, hacer todo tipo de mantenimiento, tener una flota de camiones para el reparto, tener médicos y enfermeros etc.

A tales efectos se sancionó la ley 18099 modificada por ley 18251 que no solamente trajo la responsabilidad solidaria sino que se nos transfirió las facultades del Estado en materia de contralor, así como sucedió en la reforma fiscal con DGI, y así como sucedió en la reforma de la salud con BPS.

En nuestro país no estaba regulado el empleo de los jóvenes, y esto se hacía de manera sui generis a través de contratos de pasantías generalmente con instituciones de enseñanza, no de manera muy importante.

La ley de 1997 que intentó fomentar las modalidades de empleo juvenil terminó aniquilando estos contratos y desestimulando lo que se hacía de manera informal, y esto es testigo el Registro que se creó a tales efectos.

Corresponde hacer alguna reflexión sobre el despido en la actividad privada. Juan Manuel hace un prolijo análisis de la normativa vigente en materia de despidos en la actividad

privada, y hace referencia a la ley de fuero sindical pero hay un aspecto esencial: que está ocurriendo por la vía de los hechos **EN URUGUAY HAY INAMOVILIDAD DE LOS TRABAJADORES SINDICALIZADOS EN EL SECTOR PRIVADO**. En las empresas privadas es muy difícil que se acepte el despido de un trabajador sindicalizado, frente a la ocurrencia de ese hecho tanto el movimiento sindical como el Ministerio de Trabajo presionan para que no ocurra ese hecho.

Cuando esto ocurre generalmente es por consentimiento del trabajador, perdiendo la esencia misma del despido que es que ocurre cuando opera la decisión unilateral del empleador.

En el trabajo hoy presentado se establece la normativa relativa al derecho complementario como seguro de desempleo y posibilidad de capacitación.

La normativa establece como se obtiene ese derecho y aquellas causales que le impiden acceder al mismo.

Entre estas últimas está el impedimento de su cobro cuando se está en huelga. Ha habido un caso notorio por su exposición pública que estando los trabajadores en huelga igual percibieron ese derecho y hubo fundamentos de parte del Ministerio de Trabajo y BPS que resultaron realmente insólitos.

Corresponde hacer algunos comentarios sobre el régimen de fijación de salarios.

Juan Manuel especifica los tres métodos de fijación de salarios: ya sea por el Poder Ejecutivo, por Consejo de Salarios o por Convenios Colectivos.

Naturalmente que lo que tiene más incidencia es lo relativo a Consejo de Salarios

En Consejo de Salarios se acuerda por mayoría la fijación de salarios mínimos por categorías.

Esto que está regulado por ley se termina desvirtuando en los hechos ya que como se dice en el trabajo se parten de pautas fijadas por el Ministerio de Economía que han funcionado como piso en las negociaciones y a partir de allí por vía de la presión de los trabajadores en muchos casos en connivencia con el Ministerio de Trabajo terminan imponiendo un aumento en el sector.

Por otra parte si bien se deberían establecer mínimos, los porcentajes se hacen extensibles a todos los salarios que se cobren en la rama aunque estén ostensiblemente por encima de los mínimos.

El otro tema que se menciona en el trabajo es el relativo al tiempo de trabajo.

Los diferentes regímenes flexibles del tiempo de trabajo han sido una rara avis en el país, la rigidización ha sido muy fuerte en este tema.

El Ministro de Trabajo habitualmente hace referencia a las 8 horas de trabajo y al Convenio Nro. 1 de la OIT, seguramente el propio Ministro que tanto reivindica ese derecho no trabaja 8 horas por día, y la mayoría de los que estamos aquí tampoco.

La limitación de la jornada respondía a condiciones de trabajo inhumanas como los mineros en las minas de carbón, hoy esas condiciones se han aminorado y debería revisarse el tema con la denuncia del Convenio.

Ahora bien lo que se impide a que los trabajadores en la empresa trabajen más que el límite legal, se acepta que el trabajador en otra empresa haga otras 8 horas de trabajo. Por consiguiente a través del multiempleo se desvirtúa los límites de la jornada de trabajo y esto es muy frecuente en sectores como la salud.

En materia de descanso intermedio y horas extras si bien hubo algún convenio de empresa o de rama que lo mencionaba en los hechos se ha comportado el tema en forma rígida.

La organización del trabajo en el mundo ha tenido cambios sustanciales. Desde aquellas organizaciones taylorianas hasta el presente mucho ha cambiado en la materia.

Los procesos de mejoras continuas han tenido como hecho fundamental es el involucramiento del trabajador en los procesos y en la mejora de esos procesos. El manejo de temas como el de productividad y el pago por mejoras en la productividad acrecentaron ésta temática.

En nuestro país estos temas han sido difíciles de manejar, Juan Manuel sabe bien que el concepto de productividad fue mal visto durante mucho tiempo por el movimiento sindical.

Los actores sociales y los Ministerios de Trabajo no apuntaron a un sistema de categorías orientado a la funcionalidad que deberían tener, y en la mayoría de los casos se manejan con categorías de hace 30 o 40 años.

Nuestro país tuvo la posibilidad de instaurar un sistema de Competencias Laborales en un acuerdo cuatripartito entre Ministerio de Trabajo, Empleadores, Trabajadores y el sistema educativo. El acuerdo quedó en un cajón de escritorio del Ministerio de Trabajo y cada Administración que asume lo reclamamos su implementación sin que hayamos tenido posibilidades de éxito.

La polifuncionalidad ha representado una mala palabra y en aquellos convenios colectivos que se firmaron terminaron siendo letra muerta, volviendo a los criterios de “me dedico a hacer lo que indica la clasificación funcional”.

En una empresa que hicimos un convenio de polifuncionalidad pagando un porcentaje importante por encima de los mínimos vigentes al día de hoy no se logra hacer cumplir algo que había sido costumbre sin abonar nada a cambio.

En cuanto a la organización del trabajo se ha confundido el ser informados, colaborar y sugerir aspectos que puedan mejorar la organización del trabajo con la cogestión de la empresa.

En las empresas tenemos dificultades para mover a un funcionario de un sector a otro para desempeñar el mismo cargo o cargo similar sin consentimiento del comité de base, tenemos dificultades para luego de ofrecido a algún funcionario un trabajo en hora extra y aceptado por no haber pedido permiso previo al comité de base.

Hemos tenido dificultades para hacer un turno que no existía hasta el momento con personal nuevo sin que el comité de base lo hubiese aprobado.

Las nuevas tecnologías representaron un cuco en el pasado pensando que en Uruguay se iban a introducir equipos de última tecnología que desplazara mano de obra.

La realidad nos llevó a concluir que lamentablemente no sucedió este hecho por ser un país de pocas posibilidades en ésta materia, y los cambios tecnológicos fueron muy escasos.

Tengo que ser honesto en el sentido de que no concuerdo con las expresiones finales del trabajo en el sentido de que la normativa actual es flexible y permite adecuarse a las nuevas circunstancias del mercado de trabajo.

Además de las rigideces que ya existían en el derecho individual de Trabajo, se agregaron rigideces en el sistema de derecho colectivo de Trabajo y rigideces por la vía de los hechos impuestas por el movimiento sindical, fortalecidos por una legislación que le fue propia, redactada por sindicalistas, impulsada por sindicalistas y aprobada por una fuerte representación sindical en el parlamento.

A un derecho colectivo del trabajo sin regulación pasamos a tener un derecho colectivo del trabajo regulado solo en lo que tiene que ver con las protecciones a los trabajadores.

La huelga no se reglamentó como lo establece la Constitución, no se reglamentó el funcionamiento de los sindicatos, pasamos a tener un grado de conflictividad importante con ocupación de los lugares de trabajo que generalmente se ha tratado de explicar por la inmadurez de algunos sindicatos nuevos, o por las negociaciones salariales lo que a mi entender es buscar una excusa inexistente.

No ha habido un dialogo social adecuado, y se nos invitó a una cantidad de ámbitos como nunca se nos había invitado. Sin embargo no se nos tuvo en cuenta, ni pudimos influir en alguna decisión que se tomara a posteriori.

Como anécdota fuimos una vez a la Comisión de Legislación de Trabajo de Diputados las 24 Cámaras Empresariales por un proyecto de Ley. El Presidente de la Comisión no dijo que teníamos 15 minutos para dar nuestra opinión pero que no iba a variar su postura y que el proyecto inmediatamente iba a pasar a la Cámara respectiva para su aprobación, lo que así aconteció

En el Derecho Laboral lograr el consentimiento de los actores sociales no es poca cosa y España ha sido testigo de esto que estoy diciendo.

Quería hacer una ultima mención a algo que Juan Manuel hace referencia en su trabajo y que desde ya le estoy proponiendo que lo investigue con la precisión que lo caracteriza.

El tema es el siguiente: los empleadores privados están sujetos a una normativa laboral vigente que en caso de incumplimiento da lugar a sanciones como multas, cierre de establecimiento etc.

El mayor empleador de este país El Estado que por otra parte es el que controla el cumplimiento de las normas laborales de los empleadores privados es quien no cumple las normas laborales vigentes, a veces por estar contenidos en el Derecho Publico o a veces porque directamente no los cumple.

En materia de contratos de trabajo tiene una suerte de flexibilidad a través de una serie de tipos de contratos que muchas veces se dude si estamos en presencia de funcionarios públicos, privados o un tipo mixto de contratación. Existen contrataciones que no aportan a la Seguridad Social y ha sido claro el ejemplo de los funcionarios que realizaban la secretaria de los Señores Diputados y Senadores, o el denominado servicio 222 del Ministerio del Interior.

No sabemos si se controlan los cumplimientos de las obligaciones con los trabajadores y con los Organismos de recaudación fiscal de las empresas que realizan trabajos para la Administración Publica.

Si bien existe un régimen de inamovilidad en el sector publico, en los casos que se produce la desvinculación de un trabajador no implica en ningún caso el pago de una compensación equivalente a la indemnización por despido.

Tampoco en estos casos se tiene derecho a un cobro equivalente al seguro de desempleo

En el caso de la fijación de salarios existe una negociación “tripartita” muy especial en la cual tanto el sector “empleador” como el Ministerio de Trabajo representan los intereses de la Administración de turno.

En la última ronda de Consejo de Salarios en el sector privado se establecían cláusulas de salvaguarda para tener una negociación en caso que las condiciones fueran adversas. Frente a planteo de algún sector empleador se ha explicitado por parte del Ministerio de Trabajo que no se va a proceder de oficio o “cobrar al grito” como se dijo. Sin embargo en la esfera pública el porcentaje de aumento acordado se rebajó unilateralmente en función de la crisis imperante.

En relación al tiempo de trabajo y la posibilidad de realizar horas extras fuera del horario de trabajo, es frecuente que no se abonen las horas excedentes de la jornada y sí se compensen con horas que franquea el trabajador.

El régimen de licencias que en la actividad privada es rígido en cuanto a que se debe tomar todo junto o fraccionar a lo máximo en dos veces siempre que exista convenio colectivo, en el sector público es muy frecuente que se tome de a un día de licencia, lo que representó en los meses de verano un conflicto con los funcionarios de la Dirección General Impositiva

En materia de higiene y seguridad industrial el sector privado tiene en su control cinco policías en esta materia: el Ministerio de Trabajo, el Banco de Seguros, el Ministerio de Salud Pública, la Intendencia Municipal de Montevideo y la Dirección Nacional de Bomberos, todas ellas con potestades de sancionar a las empresas incumplidoras.

El propio Estado no cumple con las normativas vigentes y tan es así que a raíz de una enfermedad de una funcionaria actuante en el local de Consejos de Salarios y por denuncia que se hizo del sector privado se clausuró dicho local y se procedió a hacer algunas reformas que desde ya decimos siguen sin cumplir la legislación actual.

Se derogó el decreto que permitía pedir a los empleadores la desocupación de los lugares de trabajo, se le sustituyó por un decreto que a mi entender fomenta las ocupaciones e inhabilita a los empleadores a pedir la desocupación de motu proprio. Sin embargo el propio decreto establece causales para desocupar los lugares de trabajo que solo son hábiles para locales públicos

Quiere decir que se imposibilita la desocupación de los locales de trabajo si son privados y se consiente si son públicos.

Estos son algunos ejemplos que reitero estoy provocando a Juan Manuel que haga una investigación al respecto.

Para terminar tengo que decir que el trabajo es muy recomendable, vuelvo a reiterar con el rigor de que el autor nos tiene acostumbrados, y que sintetiza —virtud poco común— una serie de aspectos del Derecho Laboral y de las Relaciones Laborales que van a constituir una guía fundamental para su estudio comprensión y debate.

# **Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Uruguay**

***Marisa Bucheli  
Florencia Amábile***

## 1. Introducción

El objetivo de este informe es realizar un relevamiento de las políticas de protección al trabajador y al desempleado, y de las políticas activas del mercado de trabajo incluyendo programas de emergencia de empleo. En ambos casos se destacan los cambios recientes y, en caso de existir, las propuestas en discusión para su implementación. Se recoge además las posiciones de los principales actores y las evaluaciones disponibles de los programas.

Para la concepción de estas políticas, existen tres ministerios relevantes. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) está encargado de las políticas de la seguridad social y de las políticas activas de mercado de trabajo. A su vez, el Ministerio de Salud Pública (MSP) está a cargo de las políticas de salud. Por último, las políticas sociales están en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el cual ha implementado programas destinados a abatir la pobreza y sus consecuencias, los cuales incluyen líneas de acción tendientes a incorporar a los participantes en el mercado de trabajo. Por otra parte, las Intendencias Departamentales han tenido iniciativas en términos de políticas de mercado de trabajo. La Intendencia Departamental es la autoridad local de cada una de las diecinueve reparticiones políticas (departamentos) en que se divide el país. Siendo Uruguay un país pequeño y no una confederación, su autonomía es limitada. Pero dentro de los objetivos de descentralización, cuya discusión de implementación tiene larga data, se busca potenciar su función como articulador e implementador de las políticas activas de mercado de trabajo. Cabe señalar que también existen en Uruguay programas de apoyo a la pequeña y mediana empresa, en los cuales el principal objetivo está más bien relacionado con su competitividad. Estos están a cargo del Ministerio de Industria y Energía, pero no han sido relevados en el presente informe, debido a que su alcance no es exactamente el mismo que el de los programas activos de mercado de trabajo.

En los programas de protección al trabajador y al desempleado puede distinguirse los de seguridad social en sentido estricto (pasividades de retiro y sobrevivencia, pensiones de vejez, prestaciones por incapacidad, seguro de paro, subsidio por maternidad y asignaciones familiares) y prestaciones de salud (subsidio por enfermedad y subsidio para la atención en servicios de salud públicos o privados). Así, las contribuciones para el financiamiento distinguen dos fondos diferentes.

Con respecto a los programas de seguridad social, el principal gestor es el Banco de Previsión Social (BPS). Las prestaciones destinadas a pasivos y a activos son alrededor de 70% del gasto de BPS, y representan casi el 90% de las pasividades vertidas y de los cotizantes del sistema en su conjunto. El resto es administrado por otros institutos de la previsión social, diseñados para la gestión de ocupaciones específicas. Las características del diseño institucional del sistema de seguridad social y de sus programas se describen en la sección 2.

Tanto en los programas destinados a pasivos como activos del BPS, co-existen los contributivos dirigidos a trabajadores y los no contributivos, siendo estos últimos de muy pequeña relevancia (4% del total de prestaciones servidas en el año 2006). Ello dificulta la presentación de la sección 2, ya que la información no siempre permite diferenciar entre estos programas. En particular, esto afecta al programa de asignaciones familiares cuya importancia ha crecido desde el año 2008, cuando se comenzó a implementar el denominado Plan de Equidad Social (PES). Entre los nuevos programas del PES, las asignaciones familiares no contributivas conforman el componente más importante y su gestión ha quedado a cargo del BPS, el cual mantiene los beneficios del programa contributivo para quienes no son cubiertos por el PES.

Además, BPS administra los fondos de las prestaciones de salud de todos los trabajadores. Desde 2007, este fondo se enmarca en una reforma más general que creó el Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS). Una reseña de la protección de salud se realiza en la sección 3. Cabe

señalar que en ciertos aspectos la estructuración de las secciones 2 y 3 se dificulta debido al papel del BPS en la administración tanto de los fondos de seguridad social como de protección de la salud.

Posteriormente, en la sección 4 aparece un relevamiento de las políticas activas de mercado de trabajo, a cargo de la Dirección Nacional de Empleo (DINAE) del MTSS. Los recursos para financiar estos programas provienen de un fondo originado en tasas de contribución sobre los salarios. El fondo es administrado por la Junta Nacional de Empleo, organismo cuya dirección está integrada por la DINAE (quien la preside), trabajadores y empleadores. El relevamiento de estos programas se realiza en la sección 4. Para su presentación, se utiliza la clasificación tradicional en: orientación e intermediación (bajo el título de servicios públicos de empleo), capacitación, apoyo a pequeños emprendimientos y subsidio al empleo. A partir del 2009, esta institucionalidad será sustituida por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) previéndose una revisión de los programas reseñados.

También se ha reseñado en la sección 4 los programas del MIDES, creado en el año 2005. En los dos primeros años, la principal función de este ministerio fue diseñar e implementar un Plan de Atención a la Emergencia Social (de carácter transitorio) destinado a la población de menores recursos. Más recientemente, el MIDES gestiona programas con un alcance de mediano plazo. Aunque sus programas no se enmarcan estrictamente dentro de las políticas activas de mercado de trabajo, contienen componentes de inserción laboral. Este tipo de programas son habituales en los países subdesarrollados, ya que se entiende que el apoyo al empleo (ya sea a través de formación, subsidio al empleo y ayuda a la búsqueda o al pequeño emprendimiento) apuntala la salida de la situación de pobreza con mayor éxito que los programas que solo brindan transferencias. En este contexto, en este informe se optó por incluirlos en la sección 4 dentro de la clasificación mencionada, según el tipo de componente de empleo en cada programa.

## 2. La seguridad social

Esta sección se organiza en seis apartados. En el primero se realiza una breve presentación del diseño institucional de la seguridad social y en el segundo, se presentan los aspectos referidos al financiamiento de estos programas. En los siguientes apartados, se realiza una descripción de los programas dirigidos a la población activa. Dada la importancia del BPS frente al resto de los institutos, la descripción de los programas aquí reseñados se limita a los de este organismo. Ellos son: seguro de paro, subsidio por maternidad, subsidio transitorio por incapacidad y asignaciones familiares. En la clasificación oficial de los programas, el subsidio transitorio por incapacidad forma parte de los destinados a pasivos. En este informe se ha optado por incluirlo en la descripción de los programas a activos, ya que el carácter transitorio de sus beneficios implica la previsión del reingreso al mercado laboral

Para cada programa, se presenta una reseña de las principales debilidades señaladas por estudios previos y por opiniones vertidas por actores sociales y del gobierno. En particular, se recogen posiciones vertidas en el Diálogo Nacional de Seguridad Social (DNSS). El DNSS fue implementado durante el año 2007, a los efectos de generar un proceso de diálogo sobre la seguridad social en Uruguay que incluyera a todos los actores relevantes de la sociedad, con el fin de evaluar el sistema y contar con nuevos insumos para delinear eventuales modificaciones<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En el DNSS, participaron representantes de trabajadores, empresas, jubilados, organismos gubernamentales y paraestatales, sociedad civil, partidos políticos y académicos.

## 2.1 Diseño institucional

Los primeros programas de pensiones en Uruguay datan de la primera mitad del siglo XIX. Desde entonces, la cobertura fue ampliándose y en 1950 alcanzaba prácticamente toda la población económicamente activa, al menos desde el punto de vista legal. Además, con el correr del tiempo fueron creándose programas para períodos de actividad sin trabajo, ya sea por enfermedad, desempleo u otra contingencia. Este crecimiento se hizo sobre la base de diferentes cajas y en 1967, la mayoría fueron unificadas en lo que después se llamó Banco de Previsión Social (BPS)<sup>2</sup>.

Para su gestión, el sistema se organiza en cinco institutos. El BPS es un organismo público que administra la seguridad social de la mayoría de los trabajadores. Su directorio se compone de siete integrantes, tres designados por el gobierno y cuatro representantes de trabajadores, pasivos, empresarios y contribuyentes. Cabe señalar que desde 1996, los contribuyentes al BPS aportan también a cuentas de ahorro individual gestionadas por administradoras privadas (Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional - AFAP)<sup>3</sup>. Los fondos acumulados en estas cuentas están destinados a complementar las pasividades, pero no a financiar los programas que cubren contingencias de la vida activa.

Los otros organismos, de menor envergadura, administran la seguridad social de los profesionales, el personal policial, el personal de las fuerzas armadas y los trabajadores del sistema financiero. Se denominan Caja Notarial, Caja de Profesionales Universitarios, Caja Bancaria, Caja Policial y Caja Militar. Las tres primeras operan en el ámbito privado y las otras dos son organismos paraestatales.

En términos generales, todos los institutos ofrecen prestaciones similares. En particular, todos ellos sirven prestaciones de retiro (jubilaciones y pensiones de sobrevivencia), aunque los requisitos de elegibilidad difieren entre organismos. Además, brindan prestaciones por incapacidad y otros beneficios, no siempre los mismos, que abarcan desde prestaciones de salud hasta servicios recreativos. Estos institutos no fueron alcanzados por la reforma implementada en el año 1996, por lo que continúan rigiéndose por las reglas del régimen de reparto. Según Ferreira-Coimbra y Forteza (2004), a principios del milenio el número de puestos de trabajo que cotizaban en estos institutos era apenas algo más del 10% del total de cotizantes. El peso era similar en términos del número de pasividades servidas.

En el último trienio, el total de gastos del BPS ha sido algo superior a 11% del PBI (Tabla 1). Alrededor de 7% de las erogaciones fueron gastos de funcionamiento del BPS. A su vez, los programas destinados a pasivos representaron alrededor de 70%. Estas erogaciones comprenden las pasividades por retiro (contributivas y no contributivas), las prestaciones por incapacidad total (también contributivas y no contributivas) y el subsidio por incapacidad transitoria que, tal como se mencionó, no es clasificado como un programa a activos por el BPS. Así, los destinados a actividad fueron 27%. Estos incluyen las prestaciones de salud, que son reseñadas en el apartado 3, y los otros programas de seguridad social en sentido estricto destinados a la vida activa. Cabe señalar que las asignaciones familiares se dirigen no solo a contribuyentes, por lo que parte de las

---

<sup>2</sup> Una presentación de los antecedentes históricos del sistema de seguridad social puede leerse en Ferreira-Coimbra y Forteza (2004).

<sup>3</sup> Este sistema mixto fue creado por la ley 16.713 de 1995. La ley establece tres niveles de remuneración que determinan tres franjas. Por el monto de remuneración de la primera franja, los aportes se vierten al BPS y se recibe una pasividad acorde. Por el monto superior (pero dentro de la segunda franja), se contribuye a una cuenta individual administrada por una AFAP a elección del trabajador. Por los montos de la tercera franja, no es obligatorio realizar aportes siendo opcional verterlos a la cuenta individual. En el caso en que la remuneración total esté dentro de la primera franja, el trabajador puede optar por destinar la mitad de su contribución a una cuenta individual, en cuyo caso la pasividad proveniente de BPS tiene una bonificación.

erogaciones incluidas en programas a activos tienen un componente no contributivo. El conjunto de los programas a activos ha representado menos de 3% del PBI en los últimos quince años, excepto en la crisis en que fue algo superior debido al elevado desempleo (Tabla 2). Deduciendo las prestaciones por salud, los beneficios vertidos a activos fueron alrededor de 1% del PBI. No se cuenta con información sobre este detalle de gastos para el resto de los institutos, pero dado su bajo peso, la información de BPS es ilustrativa del sistema en su conjunto.

Los aspectos institucionales del sistema no han estado en la agenda del debate. Entre ellos, el más controvertido en los últimos años ha sido la puesta en marcha del régimen mixto en que las AFAP operan en el ámbito privado. La central sindical de trabajadores (PIT/CNT) defiende que las cuentas individuales se administren en institutos dirigidos por una representación similar a la del BPS. Esta posición, defendida en el marco del DNSS, no ha tenido mucha aceptación entre los demás actores y no originó mayor discusión.

Un segundo tema que aparece como pendiente en la agenda es la reforma de los otros institutos de previsión social. Cabe señalar que existe una preocupación por la sustentabilidad financiera de al menos las Cajas Policial, Militar y Bancaria. En la actualidad, se está procesando un conjunto de modificaciones (básicamente de las reglas del acceso a la pasividad y cotizaciones) en la Caja Bancaria, pero no está en la agenda un rediseño institucional.

En la revisión de la literatura sobre Uruguay no se observan tampoco análisis detallados sobre el tema institucional. En el marco del DNSS, en alguna intervención se señaló que estaba pendiente una discusión sobre su diseño, en tanto que no existe una clara distinción y separación institucional de las funciones de prestación del servicio, supervisión, regulación y definición de políticas. Pero al igual que en el caso anterior, el tema tampoco fue retomado en una discusión. A su vez, en un análisis de la reforma de los noventa, Arenas de Mesa y Bertranou (2005) destacan la ausencia de un organismo específico encargado de la regulación y fiscalización del sub-sistema de capitalización individual y del sub-sistema de reparto. En este sentido, consideran apropiado la existencia de una entidad que regule todos los institutos que integran el sistema.

## 2.2 Financiamiento

Tal como se acostumbra en los sistemas de seguridad social, las contribuciones se calculan como un porcentaje del salario. La mayoría del empleo asalariado privado está sujeto a una tasa de 22,5% (15% personal y 7,5% patronal)<sup>4</sup>. Las tasas son más elevadas para los trabajadores del sector público (15% personal y entre 16,5% y 24,5% patronal, dependiendo de la repartición). En cuanto a los trabajadores independientes, realizan un aporte de 15% sobre un monto ficto, pudiendo optar por declarar una remuneración mayor. Por último, existe la denominada figura de “monotributo” para trabajadores en pequeños emprendimientos. La opción por ampararse bajo esta figura permite el pago de una contribución única que sustituye todas las contribuciones e impuestos nacionales que gravan la actividad realizada. El objetivo de su creación fue incentivar la formalización de los trabajadores independientes, quienes tradicionalmente han estado fuera del sistema de seguridad social a pesar de la obligatoriedad.

Cabe señalar que existen exoneraciones de aportes patronales (totales o parciales) que se han ido generando a lo largo del tiempo, basadas en el carácter de interés de la actividad, siendo algunas de carácter constitucional como las otorgadas a actividades religiosas, educativas y culturales, o

---

<sup>4</sup> Para los trabajadores de la construcción y a domicilio se utiliza una contribución “unificada”, que no distingue entre aportes patronales y personales, e incluye otros beneficios (por ejemplo, el seguro de accidente para trabajadores de la construcción). Actualmente, las tasas son 74% y 31%, respectivamente. En el caso de los trabajadores rurales, los aportes patronales dependen del tamaño del predio.

para incentivar el empleo de grupos poblacionales específicos (como el caso de los jóvenes). En el año 1995, cuando ya existía un listado heterogéneo de excepciones y por lo tanto una compleja estructura de tasas, se realizó una política de rebaja de aportes patronales para reducir los costos laborales de algunas actividades. Esta política se extendió en la crisis de principios del milenio, llegando a abarcar las actividades industriales, agropecuarias, del transporte y construcción<sup>5</sup>. En el año 2007, en el marco de una reforma impositiva, las exoneraciones derivadas de esta última política fueron eliminadas, así como las exoneraciones del empleo juvenil, manteniéndose las tradicionales basadas en el interés de la actividad.

El BPS —y el sistema provisional en su conjunto— también se financia con recursos generales del Estado. Desde el punto de vista legal, estos tienen dos orígenes. Por un lado, la legislación prevé que la recaudación de algunos impuestos se destine al financiamiento del BPS y otras cajas. Por otro lado, la situación deficitaria (de larga data) ha exigido que el gobierno realice transferencias provenientes de los recursos generales.

A principios de la década de 1990, las contribuciones basadas en el salario respondían por alrededor de 80% del gasto del BPS. Pero esta estructura del financiamiento fue cambiando, disminuyendo el peso de las contribuciones que llegó a 60% en el año 2006 (Tabla 3). Existen tres factores explicativos de este cambio. Primero, en el año 1991 cambió el mecanismo de indexación de las pasividades, lo que incrementó el gasto por este concepto y por lo tanto, el monto y participación de las transferencias del gobierno. Segundo, con la reforma de la seguridad social implementada en 1996, parte de las contribuciones pasaron a las cuentas individuales dejando de financiar el gasto de BPS. Por lo tanto, en el período de transición se genera un déficit previsual, y diversos estudios prevén que recién a partir de 30 años desde la puesta en vigencia de la reforma se generaría una situación superavitaria (Arenas de Mesa y Bertranou, 2005). Por último, también incidió la política de exoneración de aportes patronales implementada a partir de mediados de la década de 1990<sup>6</sup>.

En este contexto, más allá de la preocupación por la sustentabilidad financiera del sistema, algunos temas aparecen como los más sobresalientes en las discusiones sobre su financiamiento.

Primero, aparecen a menudo en el debate aspectos relacionados con el nivel de las tasas de contribución. A grandes rasgos, parte de esta discusión se enmarca dentro de temas comunes a los países de la región. Por ejemplo, se discute en qué medida los niveles de las tasas de aporte elevan los costos laborales y afectan negativamente la competitividad; si existen desequilibrios entre costos y beneficios y entre beneficios contributivos y no contributivos, de forma que desmotivan la formalidad; si la falta de rigurosidad en la aplicación de los requisitos de elegibilidad para recibir el beneficio contribuye al déficit del sistema y alimenta la informalidad.

Segundo, existe una oposición a la existencia de exoneraciones de los aportes patronales porque debilitan el financiamiento del programa y crean distorsiones no deseadas en la asignación de recursos. Por otro lado, estas reasignaciones son defendidas por algunas posiciones que sostienen la conveniencia de subsidiar algunas actividades o formas organizacionales.

Tercero, la existencia de una tasa global de financiamiento dificulta el análisis de la situación financiera de cada programa. En el caso del seguro de paro, Velásquez (2005) estimó la tasa requerida para que los gastos del programa tengan un financiamiento acorde. Pero este tipo de cálculo de tasas implícitas, que permitiría el monitoreo de la situación financiera y la comparación de los costos con otros países, no se ha generalizado para el resto de los programas (al menos en

<sup>5</sup> Por una presentación de estas políticas ver Bucheli y Vigna (2006).

<sup>6</sup> BPS (2005) estima que en 2004, el monto perdido por exoneraciones ascendía a 9% de lo recaudado. La estimación refiere a los dos fondos gestionados por el BPS y no toma en cuenta el eventual cambio del número de contribuyentes consecuente de la exoneración.

forma pública). Ligado a este punto, también se ha mencionado la agregación de la información pública sobre los recursos destinados a programas contributivos y no contributivos.

Por último, una de las críticas que a menudo despierta el elevado peso de los recursos generales del Estado es su impacto redistributivo. En efecto, un segmento de la población que no accede a los beneficios contributivos aporta al financiamiento a través de los impuestos generales. Esta población sería de bajos recursos, ya que existen diversos estudios que indican que la no-contribución es más frecuente entre los trabajadores de menores ingresos (Saldain y Lorenzelli, 2002).

## 2.3 Seguro de paro

En octubre de 2008 se aprobó una ley de seguro de paro<sup>7</sup> que modifica el régimen creado en 1982<sup>8</sup>, el cual a su vez tiene sus antecedentes en uno de características similares de 1958<sup>9</sup>. El rediseño del programa de 1982 estuvo en varias ocasiones en discusión debido a algunas debilidades documentadas en varios trabajos. El nuevo régimen modifica algunos de sus aspectos y mantiene otros, por lo que su presentación se realiza en el contexto de las características y diagnósticos de este último. Cabe señalar que la nueva ley aun no ha entrado en vigencia, lo que ocurrirá en el primer semestre de 2009.

Desde 1982, son beneficiarios del programa los trabajadores asalariados del sector privado, excepto los de la construcción y trabajadores zafrales, que perdieron su empleo, están suspendidos o vieron reducida su jornada laboral habitual en más de 25% de la de épocas normales. Los trabajadores dependientes rurales y los del servicio doméstico fueron incluidos recientemente (2001 y 2006, respectivamente). Así, no están amparados los asalariados públicos, para quienes el despido está asociado a mala conducta, ni los trabajadores independientes<sup>10</sup>. La nueva ley introduce la posibilidad de que trabajadores con multiempleo accedan al seguro cuando por suspensión o pérdida de empleo, dejan de percibir al menos la mitad de sus ingresos.

Para acceder al beneficio, existen ciertos requisitos de elegibilidad que en términos generales son los mismos que en el régimen de 1982. La falta de empleo no puede deberse a renuncia voluntaria, razones disciplinarias o huelga. El beneficiario no puede rechazar una oferta de empleo sin causa legítima, ni puede tener un ingreso monetario regular. Esto último no rige para los nuevos beneficiarios multiempleados, para quienes el requisito es haber perdido al menos la mitad de sus ingresos. Además, el beneficiario debe haber contribuido al BPS por lo menos seis meses en los últimos doce y no haber utilizado el programa el año anterior. Si se trata de un jornalero, debe haber contribuido por 150 jornales y si es destajista, por 6 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC)<sup>11</sup>, siempre en los últimos doce meses. En el caso de los trabajadores dependientes rurales, la exigencia es algo distinta: doce meses de contribución, o 250 jornales o 12 BPC en los últimos veinticuatro meses. Por último, dos requisitos serán modificados con la nueva ley. Antes, el trabajador contaba con 30 días para solicitar el subsidio. La nueva ley elimina este plazo máximo, pero si el trabajador se presenta luego de los 30 días no recibe la cuota parte

<sup>7</sup> Ley 18.399 del 24 de octubre de 2008.

<sup>8</sup> Ley 15.180 del 20 de agosto de 1981 reglamentada por el Decreto 14/82 del 18 de enero de 1982.

<sup>9</sup> Una revisión de los antecedentes históricos aparece en Rodríguez (2005).

<sup>10</sup> Nótese que los trabajadores amparados en otras cajas son independientes (profesionales), asalariados públicos (policías y militares) o bancarios. Para estos últimos, existe un programa de seguro de paro del año 2002, en que el país asistió a una crisis financiera con cierre de bancos (ley 17.613). El programa es más generoso que el del BPS: las prestaciones pueden recibirse hasta 18 meses prorrogables hasta 18 meses más y el tope de la prestación es de 20 BPC.

<sup>11</sup> El valor de la BPC desde enero de 2008 es de \$1.775 o sea, alrededor de 91 dólares americanos. Las conversiones a dólares se realizan al tipo de cambio \$19,494 pesos por dólar, correspondiente al tipo de cambio interbancario mensual promedio de junio de 2008.

correspondiente de la prestación. En segundo lugar, el nuevo régimen introduce la obligatoriedad de concurrir a programas de capacitación. La penalización por este cumplimiento es la pérdida del beneficio, pero la reglamentación de esta pena aun está pendiente.

En el régimen de 1982, el beneficio consiste en una prestación equivalente a 50% del salario promedio de los seis meses previos, aumentando a 60% cuando el trabajador tiene familiares a cargo. La prestación tiene un mínimo de 1/2 BPC y un tope de 8 BPC. Este es en este punto en el que se introduce la principal modificación. Con la nueva ley, las prestaciones son decrecientes durante los seis meses, comenzando con 66% del salario perdido y terminando con 40%. También se modifica el tope, el cual sería decreciente manteniendo las 8 BPC como promedio mensual; así, pasaría a ser 11 BPC el primer mes y 6 BPC el último.

Desde 1982, el período máximo de percepción de beneficios es seis meses. Este régimen general se mantiene pero se introducen algunas modificaciones. Así, existe con la nueva ley la posibilidad de ampliar este período hasta dos meses más en caso de que el PBI registre una caída de dos trimestres consecutivos. Además, se establece la extensión de la duración del beneficio por seis meses más para los mayores de 50 años. Por último, el uso para suspensión se limita a cuatro meses, por lo que si el trabajador no es retomado vencido este plazo, tiene derecho a la indemnización por despido.

Por otra parte, también desde 1982 el MTSS puede otorgar prórrogas de hasta 12 meses por encima de las seis. De acuerdo a la ley, estas están previstas en caso de “interés general” para trabajadores de alta especialización. La nueva ley hace referencia a que en los casos de prórroga se exija una justificación documentada de que se preservarán los puestos de trabajo.

En promedio para el período 1990-2007, el programa ha representado menos de 0,3% del PBI (Tabla 2), 2% de los gastos totales del BPS (Tabla 4) y algo menos de 11% de las erogaciones destinadas a activos (Tabla 5). Cabe señalar que el peso del programa varía con la tasa de desempleo. En la primera mitad de los noventa, el número de beneficiarios era alrededor de 15.000 (Tabla 6). En el año 2002, con el aumento de la desocupación, este número alcanzó un pico de 37.000, en que la tasa de desempleo llegó a 17%. Obsérvese que la proporción de desocupados amparados puede considerarse baja. De acuerdo a Amarante y Bucheli (2008), la principal razón de que los desocupados no tengan seguro se debe a que ingresaban al mercado de trabajo luego de un período de inactividad (en la mayoría de los casos, se trata de personas que buscan trabajo por primera vez. Este razón respondía por alrededor de dos tercios de los desocupados sin cobertura de seguro en 2005. La segunda razón en importancia (alrededor de la cuarta parte de los desocupados sin seguro) es la pérdida de un empleo informal.

Así, el número de beneficiarios promedio en el año 2007 ascendía aproximadamente a unas 18.500 personas, lo que implica una cobertura de 12,5% de los desempleados (Tabla 6)<sup>12</sup>. Este aspecto toma relevancia debido al elevado peso de los impuestos generales en los recursos del BPS, lo que implica que trabajadores sin acceso al subsidio contribuyen a su subsidio.

En este contexto es que surgieron varias críticas al programa de 1982 que ayudan a explicar las modificaciones.

---

<sup>12</sup> Esta estimación corresponde al cociente entre el número de beneficiarios según BPS y el número estimado por el Instituto Nacional de Estadística de desocupados. Sin embargo, si la cobertura se estima como la proporción de desocupados que reportan estar en el seguro de paro en Encuesta Continua de Hogares relevada por el Instituto Nacional de Estadística, se obtiene un número menor. En el año 2007, este estimador es 3% frente al mencionado 12,5%. Esta diferencia puede deberse básicamente a dos motivos: si el beneficiario está amparado en el seguro de paro por causal suspensión, la ECH no lo considera desocupado; si el beneficiario tiene un empleo (informal), tampoco aparece como desocupado en la ECH.

Primero, se ha diagnosticado que los desocupados no contaron con un apoyo efectivo para la reinserción laboral o al menos, los programas laborales activos destinados a ello no funcionaron adecuadamente. Esto llevó a cuestionar el hecho de que el seguro de paro y las políticas activas de mercado de trabajo estén a cargo de distintos organismos (Rodríguez, 2005). Obsérvese que la nueva ley exige la concurrencia a programas de capacitación, pero el aspecto crítico institucional se mantiene.

Segundo, se ha señalado dificultades en el control del carácter de desocupado del beneficiario, incentivando el empleo informal durante el período de cobro de las prestaciones. De hecho, los beneficiarios se mantienen en el seguro los seis meses de duración (período máximo), lo cual podría deberse a que se encuentran trabajando en la informalidad (Amarante y Bucheli, 2006). La obligación de concurrencia a un programa de capacitación podría colaborar a la no generación de este tipo de estrategias, pero tal como se verá en el capítulo relativo a políticas activas, el país aun no ha resuelto el mejor diseño para este tipo de programas. En este sentido, la efectividad de la obligatoriedad de concurrencia está sujeta a la implementación de los programas.

En tercer lugar, el uso del programa hasta agotar el plazo máximo también ha llevado a proponer un diseño de prestaciones decrecientes que incentiven la salida (Velásquez, 2005). La nueva ley propone este diseño. Obsérvese sin embargo que el incentivo a la salida no funciona en tanto exista la posibilidad de la inserción laboral informal.

En cuarto lugar, se ha cuestionado el uso que se ha hecho de la discrecionalidad de las prórrogas (Trylesinski, 2001; Bucheli et al, 2004). Básicamente se han dirigido a trabajadores en empresas en situaciones próximas al cierre, pero de las que se espera puedan continuar operando. Sin embargo, las tasas de fracaso de las reaperturas son muy elevadas. En un análisis de las prórrogas de principios de milenio, Rodríguez (2005) interpreta que habrían sido utilizadas como un instrumento de “política social”. Por otra parte, no descarta que se hayan concedido en función de la capacidad de presión de trabajadores y empresarios, generando desigualdades no deseables. Por ello defiende que retomen su justificación original y que en todo caso, estén sujetas a la demostración de que el emprendimiento empresarial puede continuar o reiniciarse. Este tipo de cláusula se ha introducido en la nueva ley, y el transcurso del tiempo permitirá evaluar su aplicabilidad.

También se ha mencionado que el amparo en los casos de suspensión lleva al uso regular del programa por parte de empresas con alta estacionalidad (Cassoni et al, 1994; Trylesinski, 2001). La nueva ley reduce el uso en caso de suspensión de seis a cuatro meses, no quedando claro que por detrás de esta modificación haya habido un análisis de la duración de los períodos de baja de actividad de las producciones estacionales.

Todas estas debilidades habrían estado provocando un elevado costo del programa. Aun cuando éste no se sustenta en un financiamiento propio y por lo tanto no es deficitario en sí mismo, Velásquez (2005) señala que la tasa de aporte requerida para financiarlo sería elevada en la comparación internacional.

Finalmente, cabe señalar que en algunas discusiones se planteó que un rediseño del programa podría contemplar que el trabajador que pierde su empleo no solamente cobra el seguro sino que además tiene indemnizaciones por despido<sup>13</sup>. Así, el programa podría ser rediseñado integrando ambos montos.

---

<sup>13</sup> Tiene derecho a percibir dicha indemnización todo trabajador de la actividad privada que haya sido despedido sin justificación por mala conducta. El monto de la indemnización es equivalente a un sueldo por cada año trabajado más la cuota parte por concepto de aguinaldo, salario vacacional y licencia, con un tope de seis salarios. No tienen derecho a este pago los trabajadores zafrales, los contratados a término ni por tareas transitorias.

## 2.4 Subsidio por maternidad

El subsidio por maternidad se creó en 1958<sup>14</sup>, con el objeto de otorgar el beneficio de licencia maternal a mujeres en actividad. Cubre a todas las trabajadoras de la actividad privada, las desempleadas cubiertas por el seguro de desempleo, las funcionarias públicas no estatales y las esposas de propietarios o co-propietarios de empresas que figuren como dependientes. No tienen derecho las titulares de las empresas, las directoras de las sociedades cooperativas que no tengan tareas remuneradas ni las cónyuges colaboradoras. A su vez, las trabajadoras del sector público tienen el mismo derecho pero el beneficio es pagado directamente por el organismo empleador.

El programa no tiene requisitos de antigüedad. El beneficio es equivalente al promedio de lo ganado en los 6 meses anteriores al mes de inicio de la licencia maternal, más la cuota parte correspondiente al aguinaldo y salario vacacional del período por el que recibe la licencia, con un mínimo de 1 BPC y un tope de 3 BPC.

El período de licencia con goce de subsidio se establece en 12 semanas, que deben comenzar seis semanas antes a la fecha prevista del parto; el período termina como máximo la sexta semana posterior al parto. Si hay arreglo entre las partes, puede postergarse el inicio y prolongar la culminación, siempre cumpliendo con la duración de 12 semanas. En los hechos, las trabajadoras suelen postergar el inicio de la licencia. La duración puede extenderse hasta seis meses por razones médicas.

Cabe señalar que la ley prevé otros beneficios como la disponibilidad de una hora diaria durante el período de lactancia y la imposibilidad de despido durante el embarazo y antes de los seis meses posteriores al parto.

Entre las prestaciones brindadas por el BPS a activos, el subsidio por maternidad es una de las de menor peso en el total de gastos. En los últimos quince años ha representado menos del 0,01% del PBI (Tabla 2), 0,4% del gasto total del BPS (Tabla 4) y 2% de las prestaciones a activos (Tabla 5). El número de beneficiarias es estable, sin mostrar cambios significativos en estos años; unas 1000 trabajadoras reciben mensualmente el subsidio (Tabla 7). Para obtener una aproximación de la cobertura del programa se realizó el cociente entre la tercera parte de las beneficiarias por año y el número de nacimientos anuales. Esto permite estimar que entre 1999 y 2006, algo menos de 8% de los partos generaron un subsidio por maternidad. En términos de cobertura general de este tipo de subsidios, habría que añadir los casos de las trabajadoras del sector público.

Cabe señalar que en un estudio del costo laboral de hombres y mujeres, Espino y Salvador (2002) encuentran que la incidencia de embarazos entre las mujeres cubiertas por la seguridad social y el resto de las mujeres es similar. Este resultado junto con la estimación realizada en este trabajo, sugiere que la estimada baja cobertura de partos se debería a la baja proporción de mujeres (en edad de procrear) cubiertas por el programa, y no a que la tasa de fecundidad sea más elevada entre las no cubiertas. En este contexto, es de interés mencionar que desde las organizaciones de pequeñas empresas se defiende que el subsidio se extienda a las titulares de pequeños emprendimientos.

Por otra parte, merece destacar que Espino y Salvador (2002) concluyen que el programa de subsidio a la maternidad no implica un costo elevado para el empleador (aunque sí existe un costo diferencial entre hombres y mujeres derivado del derecho a la lactancia).

En el marco del DNSS, si bien se discutió la posibilidad de implementar políticas específicas orientadas al cuidado de niños, el programa de subsidio de maternidad no fue objeto de mayores críticas ni se señalaron recomendaciones especiales sobre cambios en su diseño y funcionamiento. De todas maneras, existieron consideraciones de que el tope de 3 BPC era bajo. En particular,

<sup>14</sup> Ley 12.572 del 23 de octubre de 1958.

representantes del gobierno mencionaron no ser partidarios de aumentar el período de licencia por maternidad, pero sí de realizar algún tipo de bonificación para el retiro, permitiendo computar un mayor número de años de servicio a las mujeres en función del número de hijos.

## 2.5 Subsidio transitorio por incapacidad

El subsidio transitorio por incapacidad fue creado junto con el régimen mixto de pensiones y su implementación comenzó un par de años después<sup>15</sup>. Contempla la situación del trabajador imposibilitado para trabajar transitoriamente a raíz de una discapacidad. Cuando ésta se torna permanente, el trabajador puede acceder al retiro del mercado de trabajo obteniendo una jubilación por incapacidad.

El subsidio transitorio está previsto para el caso en que el trabajador está incapacitado para realizar las tareas de su ocupación. Específicamente, el BPS debe constatar que la persona tiene al menos 50% de discapacidad. El derecho a la jubilación se obtiene cuando el trabajador está incapacitado para toda tarea y no se prevé que pueda volver a trabajar. En este caso, se requiere tener un mínimo de 66% de incapacidad. El dictamen es realizado por una junta médica sobre la base de un sistema de baremos cuya responsabilidad es del BPS.

En ambos casos, el contribuyente debió haber estado al menos dos años en actividad —o inactividad compensada—. En un principio, se exigía haber cotizado los seis meses previos a la aparición de la incapacidad. En la actualidad, estos seis meses refieren a un período de hasta dos años previos a la incapacidad. Para menores de 25 años se exige que hayan trabajado un período de seis meses previo a la incapacidad. También se puede otorgar cuando ella se produce hasta dos años luego del cese de la actividad, pero bajo la condición de que el trabajador compute al menos diez años de servicios y no tenga otra jubilación o retiro.

El beneficio es equivalente a 65% del salario básico jubilatorio, esto es, el máximo entre el promedio de remuneraciones de los últimos diez años y el promedio mensual de los veinte mejores (con un tope equivalente al promedio de los mejores más 5%). También se prevé la utilización de la cuenta de ahorro previo individual en la AFAP.

El subsidio transitorio por incapacidad tiene una duración máxima de tres años. La percepción no es incompatible con realizar otra actividad diferente a la que dio origen al subsidio<sup>16</sup>. Cuando su creación, el ingreso al programa implicaba el cese del vínculo laboral. Esta disposición fue modificada en el año 2004, tomando una redacción que implica la permanencia en la planilla de trabajo pero sin remuneración<sup>17</sup>.

El subsidio transitorio por incapacidad ha representado en 1998-2006 el 0,02% del PBI y menos del 0,5% del total de gastos del BPS. Su cobertura promedio fue de 1.300 trabajadores, con un máximo entre 2000 y 2001.

En el DNSS, se apuntaron dos problemas que requerirían un rediseño del programa o un marco regulador. Así, la delegación empresarial señaló que para la continuidad de las tareas, la empresa requiere una contratación de personal cuyo horizonte es desconocido. Si el trabajador incapacitado se rehabilita, existen en planilla dos trabajadores que fueron seleccionados para

<sup>15</sup> La ley 16.713 creó el subsidio transitorio y modificó la jubilación por incapacidad. Esta última figura responde al caso en que el trabajador está impedido de trabajar por el resto de su vida, y se trata de un programa contributivo. Cabe señalar que existe además un programa de prestaciones no contributivas para la incapacidad permanente, de carácter focalizado.

<sup>16</sup> En cambio, la jubilación por incapacidad es incompatible con cualquier otro tipo de actividad.

<sup>17</sup> Ley 17859.

la misma tarea cuando en principio solo se requiere uno. Este tipo de situaciones no tendría un tratamiento adecuado en el marco normativo actual, pudiéndose resolver con un despido que genera indemnizaciones a cargo de la empresa.

En segundo lugar, tanto desde la representación del gobierno como de los empresarios se apuntó que existe una “mala” resolución de la situación para quienes al vencimiento del subsidio, mantienen la incapacidad para la tarea pero no sufren de una incapacidad total (que permitiría el acceso a la jubilación). Desde el punto de vista de las empresas, un primer problema surge del mantenimiento del vínculo laboral. Puesto que el trabajador continúa en planilla, se debería recurrir a su cese (por acuerdo de partes o a través del sistema judicial) o a una reasignación de tareas. Al igual que en el caso de rehabilitación mencionado anteriormente, la resolución implicaría un costo para las empresas. Desde el punto de vista del trabajador, puesto que sus calificaciones responden a una tarea que ya no puede desempeñar, requeriría de una re-calificación para conseguir un nuevo empleo (ya sea en la misma empresa o en otra).

También en el DNSS se planteó la necesidad de revisar los baremos. Los representantes de BPS mencionaron ser concientes de esta tarea y estar ya abocados en este tema. Por otra parte, en función de lo recogido en entrevistas, en la actualidad el BPS está considerando incluir el contexto social de la persona como requisito de elegibilidad para ser beneficiario.

## 2.6 Asignaciones familiares

El programa de asignaciones familiares existe desde 1943 y desde entonces ha tenido varias modificaciones<sup>18</sup>. De acuerdo al régimen creado en 1980, la prestación es otorgada a “*todo empleado de la actividad privada que preste servicios remunerados a terceros y que tenga hijos o menores a su cargo*”. En los hechos, el beneficio se genera a través de la contribución a la seguridad social. A su vez, abarca a todas las personas que se encuentran en seguro de desempleo, personas de servicio doméstico, pequeños productores rurales, entre otros<sup>19</sup>. Se pagan desde la comprobación del embarazo y hasta que el hijo a cargo cumple 14 años (si recibe educación primaria) o hasta los 18 años (si cursa estudios superiores).

Hasta 1995, el subsidio era de 8% del salario mínimo nacional. En ese año se estableció un tratamiento diferente para tres franjas de ingreso del núcleo familiar<sup>20</sup>. Si este es menor a 6 BPC, el beneficio equivale a 16% de una BPC por mes por cada menor a cargo, y entre 6 BPC y 10 BPC equivale a 8% por mes por menor. En caso de que el ingreso del núcleo sea superior a 10 BPC, existe una asignación de 8% si hay al menos 3 menores a cargo, continuando la escala de aumento de 1 BPC por cada menor adicional. Para el resto de los casos, no hay acceso a la prestación. La asignación genera también el derecho a asistencia materno-infantil, independientemente del ingreso del núcleo familiar

Posteriormente, en dos ocasiones (1999 y 2004) se amplió la cobertura a familias de bajos recursos no contribuyentes, lo que significó un incremento en el número de beneficiarios de 16% en cada año de modificación (Tabla 8)<sup>21</sup>. Estas ampliaciones respondieron al diagnóstico de que la incidencia de la pobreza era mayor entre los niños que entre el resto de la población, pero la asignación familiar había disminuido en términos reales.

En 2008, en el marco del PES se derogan las modificaciones de 1999 y 2004 para crear un programa no contributivo y focalizado, cuyo beneficio decrece con el número de hijos y crece con el

<sup>18</sup> Ley N° 10.449 de 1943.

<sup>19</sup> Decreto-ley 15.084 de 1980.

<sup>20</sup> Ley N° 16.597 de 1995.

<sup>21</sup> Leyes N° 17.139 y 17.758 de 1999 y 2004, respectivamente.

nivel de enseñanza en curso por el menor. En este contexto, el programa contributivo pasó a tomar carácter subsidiario en el sentido que solo cubre a quienes no están cubiertos por el no contributivo. Así, los cotizantes de bajos ingresos quedan cubiertos por el nuevo programa, mientras que los de mayores ingresos siguen amparados por la ley de 1995<sup>22</sup>.

Así, los titulares del cobro de las asignaciones familiares contributivas son los trabajadores remunerados de la actividad privada con ingresos superiores a los previstos por el programa PES, y está regida por las disposiciones de 1995. La asignación contributiva es menor que la brindada en el marco del PES.

En octubre de 2008 la cantidad de menores cubiertos era 560 mil, de los cuales 251 mil estaban cubiertos por el programa contributivo y 309 mil por el programa del PES (Tabla 8). Se prevé que el PES cubra a 330 mil niños a fines de 2008 y 500 mil en 2009.

Respecto al valor de la prestación, ésta ha caído sistemáticamente en términos reales desde fines de la década de 1980. Esto se debe fundamentalmente, a que su determinación se establece como un porcentaje del salario mínimo nacional, el cual se mantuvo muy bajo durante todo este período. Esta tendencia se revierte a partir de 2005, cuando se pasa a calcular como proporción de la BPC.

### 3. Prestaciones de salud

#### 3.1 Diseño institucional

En Uruguay, los servicios de salud son brindados en el ámbito público por la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) del MSP, el BPS (salud materno-infantil), instituciones que atienden la salud de policías y militares y sus familiares, un hospital universitario y servicios municipales. En el ámbito privado co-existen las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) —entidades sin fines de lucro que componen el sistema mutual— y las compañías de seguros privados de salud. En todos los casos, las prestaciones en estas instituciones son integrales (atención preventiva y básica, diagnósticos y tratamientos, intervenciones, acceso a medicamentos, entre otros). Los servicios brindados por las IAMC requieren el pago de una cuota mensual (llamada “cuota mutual”), a lo que se suma un pago de adicionales cuando se hace efectiva una prestación (análisis clínicos, cita médica, requerimiento de medicamentos, etc.). Tradicionalmente, las personas de menores recursos utilizan el subsistema de ASSE ya que es gratuito por debajo de un umbral de ingresos y, en caso de tener que pagar un arancel, el gasto requerido es inferior al que se haría en una IAMC.

Desde hace varias décadas, los trabajadores han podido utilizar estos servicios de salud a través de programas de la seguridad social. Así, en los años sesenta los distintos organismos gestores de la seguridad social administraban fondos para la atención de la salud de sus afiliados. En los años setenta, cuando la mayoría de las cajas de seguridad social fueron unificadas (ver sección 2), se creó la Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad (DISSE) unificando un fondo cuya administración quedó a cargo del actual BPS. Hasta el año 2007, DISSE financiaba el pago de la cuota mutual del trabajador en una IAMC a su elección, quedando impedido de utilizar los servicios de ASSE. Además, DISSE financiaba el subsidio por enfermedad de los afiliados a la seguridad social.

---

<sup>22</sup> Ley N° 18.227 de 2008. Se derogan las leyes N° 17.139 y 17.758.

En 2007 se comenzó a implementar el SNIS<sup>23</sup>, con el que se busca cambiar el modelo de atención (más enfocado a la atención primaria), gestión (acentuando aspectos regulatorios) y financiamiento. En este contexto, DISSE fue sustituido por el Fondo Nacional de Salud (FONASA). El ingreso al FONASA se ha ido realizando gradualmente y en la actualidad, prácticamente todos los trabajadores estarían ya dentro de este nuevo sistema. Entre las principales modificaciones, se ampliaron las opciones de instituciones sanitarias (no limitando solamente la elección a una IAMC, sino agregando ASSE y los seguros privados), se modificó el impuesto y la transferencia a la institución sanitaria, y se extendió el beneficio tanto a grupos de trabajadores no cubiertos por el ex DISSE como a familiares del trabajador. Mayores detalles de las modificaciones aparecen en los apartados siguientes.

### 3.2 Financiamiento

El fondo DISSE se financiaba con un aporte personal de 3% del salario y un aporte patronal de 5%. Si dicho 8% no cubría el valor de la cuota mutual, la empresa debía pagar la diferencia. El aporte al FONASA se compone de una contribución patronal de 5% del salario y una contribución personal, también proporcional al salario. La tasa de contribución personal básica es 3% con un adicional si los ingresos del trabajador superan 2,5 BPC. Este adicional es de 3% si la persona tiene dependientes a cargo y de 1,5% si no los tiene.

Al igual que ocurría bajo el régimen de DISSE, el FONASA transfiere a la institución prestadora de salud, un monto en dinero por afiliado. Pero a diferencia de DISSE, que pagaba una cuota plana (idéntica para todos los beneficiarios), en el caso del FONASA la transferencia (llamada “cuota salud”) varía según sexo y edad. La cuota salud distingue ocho tramos de edad. Los valores más elevados corresponden a los menores de un año, y van disminuyendo hasta un mínimo entre los 20 y 44 años. Luego comienzan a crecer hasta alcanzar un nivel algo inferior al pico para los mayores de 74 años de edad. Entre los 15 y 64 años, la transferencia es superior para las mujeres que para los hombres, siendo inferior para las otras edades.

Un aspecto novedoso es que FONASA contempla además de la afiliación en una IAMC, la posibilidad de que el beneficiario opte por atender su salud en ASSE o a través de un seguro de salud, en cuyo caso la institución recibe una cuota salud igual a la que recibiría una IAMC. Si el aporte (patronal más personal) al fondo no cubre la cuota salud, en el caso de las IAMC y ASSE continúa vigente la normativa por la cual la empresa debe hacerse cargo de la diferencia. En el caso del seguro privado, hay dos exigencias especiales. Primero, se requiere que el aporte sea superior al valor del seguro. Segundo, como en todos los casos el valor mensual del seguro es superior a la cuota salud, el afiliado es quien debe pagar la diferencia.

Lo reciente del programa no ha dado lugar a análisis sobre su financiamiento. Por otra parte, tampoco se dispone públicamente de análisis de impacto previo. De todas maneras, dos preocupaciones previas a la implementación del FONASA podrían ayudar a contextualizar potenciales problemas.

Una primera preocupación refiere al estado financiero de las IAMC. En el pasado, varias IAMC necesitaron apoyo de recursos del Estado para proyectos de reconversión y fusión, y se vieron particularmente afectadas en el período 2001-2004 en que la pérdida de empleos implicó una pérdida de afiliados (Bertranou, 2005). En este marco, cabe preguntarse el impacto financiero del régimen previsto por el FONASA. Ante la ausencia de análisis de impacto previos conocidos, solo es posible enumerar algunos potenciales efectos que tal como se verá, son de signo opuesto.

---

<sup>23</sup> Ley 18.211.

Así, por un lado se espera un impacto positivo derivado del aumento del volumen de afiliados y por lo tanto de recursos públicos dirigidos a las IAMC. En los hechos, con la puesta en funcionamiento del FONASA se verificó un aumento de la cartera de las IAMC, observándose un crecimiento de 20% de afiliados entre diciembre de 2006 y marzo de 2008 (MSP, 2008). Este crecimiento es atribuible al cambio de DISSE por FONASA ya que el primero respondía por 54% de los afiliados a fines de 2006, mientras que FONASA responde por 66% de ellos en marzo de 2008.

Otro efecto positivo para las IAMC es el rejuvenecimiento de la cartera como consecuencia de la cobertura de los menores a cargo del trabajador. De acuerdo a MSP (2008), la razón entre los afiliados en las IAMC mayores de 65 y menores de 14 cayó de 1,7 a 0,8 entre diciembre de 2006 y marzo de 2008.

Sin embargo, existen potenciales efectos de signo negativo. Un primer efecto se deriva de que los niños que ya estaban afiliados y pagaban una cuota mutual, generan actualmente menores ingresos debido a que su cuota salud es menor a la cuota mutual, al menos en varias IAMC. Un segundo potencial impacto negativo proviene del posible empeoramiento del estado de salud de la cartera. En efecto, la posibilidad de acceder a los seguros por parte de la población con salarios adecuados para hacerlo y dispuesta a pagar la diferencia requerida, podría implicar para las IAMC la pérdida de los afiliados con mejor estado de salud. Además, las aseguradoras privadas pueden elegir a sus asegurados pero las IAMC no pueden rechazar a quienes lo soliciten a través del FONASA. Cabe señalar que la población cubierta por seguros creció 15% desde la creación del SNIS hasta marzo de 2008, aunque continúa teniendo una baja participación en el total de la población. A su vez, los seguros privados continúan teniendo una población joven: la razón entre mayores de 65 y menores de 14 disminuyó de 0,3 a 0,2 en el período mencionado.

Una segunda preocupación previa al FONASA, señalada por los empresarios en el DNSS con respecto a DISSE, era que el complemento de la cuota mutual —cuando el 8% del aporte no cubría el total de su monto— implicaba un costo laboral importante para las empresas pequeñas. Con la redefinición de las transferencias y tasas impositivas realizada en el marco del FONASA, esta preocupación continúa vigente según lo señaló la delegación empresarial en el DNSS.

Cabe señalar que el sistema de salud ha sido objeto de discusión en torno a otras problemáticas relacionadas con el financiamiento, como ser lo que atañe a salud pública y a los fondos dirigidos a intervenciones médicas no cubiertas por las IAMC. Pero este tipo de debates está más allá del alcance de la presente recopilación.

### 3.3 Cobertura de salud

Los trabajadores beneficiarios del FONASA son los contribuyentes que trabajan en relación de dependencia, los no dependientes titulares de empresas unipersonales (hasta con un empleado) y sus hijos menores de 18 años o mayores discapacitados a su cargo<sup>24</sup>. Los contribuyentes adquieren así el derecho a su afiliación y a la de sus hijos menores de 18 años, en una empresa prestadora de servicios de salud pública o privada.

Para acceder al beneficio, el trabajador debe computar un mínimo de 13 jornales o 104 horas mensuales, o recibir una remuneración mayor o igual a 1,25 BPC. Si el trabajador no cumple con estos requisitos, el empleador puede incorporarlo haciendo el pago correspondiente al complemento de cuota mutual.

<sup>24</sup> Asimismo, el SNIS cubre a las personas que se encuentren jubiladas por actividades como trabajador dependiente que no superen los \$4.804 (valor provisorio a diciembre de 2007), y a los pasivos jubilados como trabajadores no dependientes con un ingreso promedio (propio o per cápita del hogar) inferior a 2,5 BPC. Se pretende incorporar en el futuro a los cónyuges de los contribuyentes.

El SNIS/FONASA implica una extensión de la cobertura en relación a los beneficios que se obtenían a través de DISSE. En primer lugar, se prevé ahora un beneficio para los hijos. Segundo, también aumentó el número de trabajadores beneficiarios, ya que DISSE cubría solamente a los asalariados del sector privado.

La elección de la institución sanitaria se realiza cuando el trabajador se integra al FONASA. Tal como se mencionó, mientras que las IAMC y ASSE quedan obligadas a aceptar a quien las escoja, las aseguradoras pueden rechazar solicitudes. Se admiten traspasos posteriores entre IAMCs, ASSE y seguros privados, pero con algunas limitaciones. En efecto, subsisten restricciones previas al FONASA. Si bien formalmente la afiliación a través de DISSE se hacía en una IAMC por el término de 24 meses, la posibilidad de cambiar de institución estaba suspendida. Esta facultad continúa suspendida aún con la implementación del SNIS/FONASA, aunque algunos legisladores preveían levantarla en octubre de 2008. Sin embargo ello no ocurrió y esta posibilidad no parece viable, al menos en el corto plazo, debido a los problemas financieros de algunas IAMC. De hecho, la suspensión en el año 1996 se realizó por problemas de esta índole, ante el temor del “vaciamiento” de algunas instituciones.

A diferencia de lo que ocurre con el impacto sobre el financiamiento, existe alguna difusión de los efectos del SNIS/FONASA sobre la cobertura y calidad, aunque no se dispone de evaluaciones en sentido estricto.

En cuanto a la cobertura de los subsidios en el sector privado, se observó un crecimiento atribuible al cambio del sistema. En el período 1991-2007, el fondo DISSE cubrió la atención en las IAMC de 557.000 trabajadores activos (promedio). El número de beneficiarios disminuyó en forma importante en los años de crisis, cayendo de 594.000 en 1999 a 464.000 en 2003. Luego, el número creció superando en el año 2006 la cantidad de beneficiarios registrada en 1999 (Tabla 9). A su vez, en los años 1990-2007 los gastos de DISSE fueron 1,4% del PBI (Tabla 2), 50% de las prestaciones a activos del BPS y 10% del gasto total del BPS.

A su vez, el impacto sobre la calidad de los servicios continúa pendiente de análisis. Desde el gobierno, se espera que la competencia entre instituciones contribuya a la mejora de la calidad de los servicios públicos y privados, en un contexto en que se considera que los segundos son mejores que los primeros. Sin embargo, el éxito de esta expectativa es dudoso. Por un lado, la esperada equiparación de ASSE con el resto del sub-sistema depende de la velocidad de adaptación al cambio, lo que requiere acciones que no parecen estar implementándose. Por otra parte, la competencia entre las IAMC no opera en tanto continúe la imposibilidad de cambiar de institución. En efecto, ello genera diversas críticas ya que les permite operar con una cartera cautiva, en perjuicio de sus afiliados.

### **3.4 Subsidio por enfermedad**

El subsidio por enfermedad consiste en una prestación monetaria durante el período en que el trabajador está imposibilitado de trabajar por razones de salud. Cubre a todos los trabajadores dependientes de la actividad privada, los socios de cooperativas y los propietarios de empresas unipersonales sin personal dependiente a cargo.

Para acceder al beneficio, se debe estar al día con los aportes a la seguridad social. Además, se exige haber aportado por 75 jornales o tres meses en los doce meses anteriores a la fecha en la cual la persona pide el subsidio.

El beneficio equivale a 70% del sueldo mensual, con un tope máximo de 3 BPC, más la cuota parte correspondiente al aguinaldo del período de licencia. Si la enfermedad se debe a un accidente de trabajo, el BPS paga el complemento correspondiente al Banco de Seguros del Estado (el cual debe pagar las dos terceras partes del salario normal).

Los tres primeros días de enfermedad no generan beneficio. A partir del cuarto día, la duración máxima del beneficio es un año, prorrogable un año más por la misma dolencia. Si el BPS declarara a la persona inhabilitada para el desempeño habitual de sus tareas (incapacidad), se otorga el subsidio como adelanto por 180 días posterior a la declaración.

En promedio para el período 1990-2006, el subsidio por enfermedad representó 0,09% del PBI (Tabla 2), algo menos del 1% del gasto total de BPS (Tabla 4) y 3,7% del total de las prestaciones a activos de BPS (Tabla 5). La cantidad de beneficiarios promedio ha descendido en los últimos 15 años pasando de un promedio de 11.000 personas a principios de la década del noventa a unas 9.500 en los últimos años.

El programa no fue objeto de discusiones importantes en el marco del DNSS. De todas maneras, la representación sindical de los trabajadores planteó la posibilidad de ampliar los beneficios en el sentido de reducir en un día el tiempo de espera y elevar el tope.

## 4. Políticas activas de mercado de trabajo

En esta sección se realiza una presentación del diseño institucional del marco de funcionamiento de las políticas activas de mercado de trabajo y de los programas. El diseño institucional comprende el que tradicionalmente ha estado a cargo de las políticas (DINAE/JUNAE), el que da marco a las políticas sociales (MIDES) y el utilizado por las iniciativas departamentales. Su presentación se realiza en el primer apartado. La reseña de los programas aparece estructurada en cinco apartados según su objetivo.

### 4.1 Diseño institucional

#### DINAE y JUNAE-INEFOP

La ley que creó la DINAE y JUNAE se concibió en un contexto en que el país comenzaba su integración al MERCOSUR y ampliaba su apertura internacional, por lo que se preveía un crecimiento de la vulnerabilidad de los trabajadores como consecuencia de una mayor exposición a la competencia. En esa época, el hincapié en los debates sobre políticas de empleo rondaba sobre la reconversión de los trabajadores a efectos de adaptarse a una nueva estructura productiva y tecnológicas.

Así, la DINAE fue creada en el año 1992 como organismo de la órbita del MTSS encargado de la elaboración y seguimiento de las políticas activas de mercado de trabajo<sup>25</sup>. La misma ley creó también la JUNAE, presidida por el director de la DINAE, de constitución tripartita. Además de su carácter asesor de la DINAE, se encomendó a la JUNAE la administración de los recursos destinados a financiar programas, los cuales provienen de un impuesto a los salarios que conforman el llamado Fondo de Reconversión Laboral (FRL), creado por la misma ley. Esta habilitó solamente la implementación de programas dirigidos a trabajadores de seguro de paro, pero en 1996 una nueva ley amplió estos cometidos, expandiendo la población objetivo y dando a la DINAE el rol de investigar y monitorear el mercado de trabajo, brindar información sobre el mismo, orientar y apoyar la búsqueda de empleo y formar un sistema de capacitación laboral<sup>26 27</sup>.

<sup>25</sup> Ley 16.320.

<sup>26</sup> Ley 17.736.

<sup>27</sup> Una presentación de las posiciones de los diferentes actores sobre la creación y modificaciones de esta institucionalidad aparece en Graña (2002).

El FRL se formó en sus inicios por un aporte de 0,25% sobre los salarios privados, pero la tasa fue suspendida (entre enero y noviembre de 1996) y luego rebajada a 0,10% debido a que el fondo generaba recursos que no se ejecutaban (al menos en su totalidad). De acuerdo a Graña (2002), al menos parte de esta acumulación de recursos se debió a la escasez de demandas en un contexto en que su uso había estado durante varios años exclusivamente destinado a los trabajadores en seguro de paro. Desde 1998, la tasa se restableció en 0,25% (dividida en partes iguales entre aportes patronales y personales).

En la actualidad, el FRL realiza el financiamiento directo de la mayoría de los programas, requiriendo la aprobación de la JUNAE cuyas decisiones deben adoptarse por unanimidad. La DINAE es quien provee la estructura técnica, contando con un observatorio del mercado de trabajo y un área de evaluación y seguimiento. Tiene además algunos programas que están exclusivamente bajo su órbita. Adicionalmente, lleva un Registro Único de Entidades de Capacitación (RUEC), cuya finalidad es contar con información de esta oferta<sup>28</sup>. Las entidades de capacitación que ejecutan actividades insertas en los programas de la DINAE-JUNAE deben ser evaluadas y estar registradas.

Hacia el año 2005, existían algunos análisis del funcionamiento de estas instituciones que sostenían que luego de un período fundacional algo dificultoso, a partir de 1995 se había observado una multiplicación de programas fundamentalmente basados en la capacitación. A pesar de ello, cabía mencionar tres debilidades relevantes.

Primero, los programas carecían de evaluaciones sobre su eficiencia, y las consultorías que los analizaban sugerían un bajo impacto y costo elevado (Rodríguez, 2002; Rodríguez, 2005).

Segundo, Rodríguez (2005) señalaba un problema latente del diseño institucional, ya que existe un potencial conflicto en la implementación originado es que la DINAE es quien elabora las políticas pero la JUNAE resuelve la ejecución de los fondos. Así, la definición de roles tiende a empoderar a la JUNAE y debilitar la puesta en práctica de las políticas públicas. De todas maneras, más allá del problema de diseño, no es posible saber en qué medida la JUNAE funcionó como freno a la ejecución de políticas, y los distintos actores involucrados tienen opiniones diferentes al respecto. En lo que parece haber mayor consenso es que esta característica afectaba negativamente la velocidad de las decisiones (Graña, 2002).

Tercero, Rodríguez (2002 y 2005) menciona la necesidad de coordinar las políticas activas y pasivas, tanto en el diseño como implementación, para potenciar los efectos de las primeras.

En el año 2005, entre las propuestas del programa del nuevo gobierno no existía una definición de las políticas de empleo a implementar, y el énfasis en el área de mercado de trabajo se centró en las relaciones laborales. De hecho, las políticas activas de mercado de trabajo no han sido cuestión neurálgica de debate en el Uruguay en los últimos años, ya que la atención de los problemas del empleo se ha dirigido más bien hacia acciones dirigidas a abatir la pobreza y atender aspectos macroeconómicos del crecimiento. De esta forma, puede decirse que en la actualidad las políticas activas no tienen un rol protagónico y las instituciones involucradas parecen débiles en el escenario institucional general, al tiempo que no se atacaron los tres problemas ya mencionados. Tres hechos sustentan esta percepción: el prolongado proceso de reestructura interna de la DINAE, la acumulación de recursos en el FRL y la concepción de un nuevo instituto que cambia la actual institucionalidad, con la expectativa de reimpulsar las políticas activas.

Con respecto a la **reestructura** de la DINAE, este proceso había sido concebido previo a 2005, pero se implementó con la nueva administración a partir del año 2006 insumiendo importantes esfuerzos en tiempo y recursos humanos. Comenzó en el marco de un proyecto (REDEL) en que

---

<sup>28</sup> Encomendado por el decreto 238/2000 de agosto de 2000.

participaron el MTSS, OIT e Italia Lavoro (una persona no estatal del gobierno de Italia). En su nueva organización, la DINAE se organiza en tres áreas: servicios públicos de empleo (SPE), formación profesional y emprendimientos productivos. Para ello cuenta con alrededor de 40 funcionarios en la capital y algunos pocos más en los otros departamentos.

En la práctica, REDEL funcionó en una serie de mesas internas de trabajo en el marco de las cuales se delineó la estrategia a seguir en materia de políticas de empleo y desarrollo local. En esta estrategia, se puso énfasis en la interacción a nivel territorial, bajo el diagnóstico de que el alcance de las políticas requería de una aproximación a las realidades locales y apoyo a su gestión. Ello se plasmó en la creación de los Centros Públicos de Empleo (CEPEs). Estos son los encargados de integrar, coordinar y prestar los servicios de las tres áreas programáticas (SPE, formación y emprendimientos productivos) en todo el territorio, emplazándose en localidades. Los CEPEs funcionan en coordinación con las Intendencias Departamentales a través de convenios, lo cual requirió un esfuerzo de capacitación de los funcionarios locales, la que ha estado a cargo de la DINAE. Además, se prevé que los CEPEs trabajen en coordinación con los Comités Locales Asesores de Empleo, de constitución tripartita en la que participan representantes de los trabajadores, empresas y gobierno departamental. Estos ya existían en el marco de la JUNAE, cumpliendo la función de referentes a nivel nacional. En la nueva estrategia, asesoran y proponen acciones al CEPE de su localidad. El número de CEPEs es aun reducido (no cubren la mitad del territorio) y, de acuerdo a la DINAE, existen dificultades para su desarrollo debido a la falta de funcionarios calificados para cumplir funciones a nivel local.

Con respecto a la **acumulación de recursos en el FRL**, no es la primera vez que ello ocurre. Algunos diagnósticos se centran en aspectos coyunturales que afectaron distintos períodos. Así por ejemplo, la no-ejecución de fondos en el pasado se dio en los primeros años de implementación, lo que fue adjudicado a las dificultades propias del inicio y al limitado destino previsto para el FRL. Con respecto a la no-ejecución actual se ha mencionado que disputas y debates de otros ámbitos —en particular, provenientes de los distanciamientos que se producen en períodos de conflictos en las relaciones laborales— afectó la toma de decisiones de la JUNAE. También cabe señalar que en los últimos años el cumplimiento de las reglas para ejecutar el gasto público se ha endurecido.

Asimismo, la evolución de la ejecución parece además responder a un fenómeno más estructural, que explicaría la acumulación de recursos en períodos de crecimiento económico. La recaudación del FRL es procíclica, o sea que tiende a aumentar en períodos de auge, por lo que de no haber desfases entre los requerimientos de recursos humanos ofrecidos y demandados, la presión sobre los recursos del FRL se originaría en los períodos de crisis. Por lo tanto, en períodos de crecimiento como el reciente los fondos tenderían a acumularse por falta de demanda. Sin embargo, puesto que la tasa de desempleo estructural en Uruguay es relativamente alta en la comparación internacional y existen varios antecedentes que señalan problemas de “matching”, parece existir una dificultad en que las demandas de recursos del FRL sean efectivas. En este contexto, aun cuando no existan diagnósticos específicos sobre este problema, las causas de demanda efectiva de recursos parecen ser de carácter estructural y no coyuntural, tal como lo señalan los actores involucrados, que apuntan problemas en diferentes aspectos del diseño institucional.

Desde el gobierno, se entiende que los requerimientos de la ejecución del gasto público no son los más apropiados para los tiempos demandados por el sector privado. Por lo tanto, la lentitud para la implementación de los programas desalienta las iniciativas. Además, se aduce cierta falta de iniciativa de los actores privados, al tiempo que las iniciativas públicas son a menudo frenadas por las dificultades de lograr consenso en la JUNAE.

Los empleadores comparten la visión del gobierno de que la lentitud del proceso de decisiones en adjudicar los fondos a las demandas específicas desincentiva las solicitudes. Además,

consideran problemáticos otros aspectos del diseño. Las solicitudes para el uso del FRL requieren que las empresas no reduzcan personal ni utilicen el seguro de paro durante un determinado período, lo que en términos de previsión para las empresas resultaría muy exigente. Asimismo, la documentación exigida para acceder a los fondos tiene cierta complejidad en particular en términos de los procedimientos. A su vez, la difusión de los programas para trabajadores en actividad ha sido siempre limitada, lo cual en parte también se ha debido a la propia desconfianza de la delegación empresarial en el éxito de la aprobación de solicitudes. Este conjunto de aspectos haría que el acceso fuera particularmente dificultoso para las empresas de menor porte.

Trabajadores y empleadores también señalan problemas derivados del requisito de que la demanda por capacitación se realice a partir de una negociación colectiva, aunque bajo diferente óptica. Nótese que el acceso a los recursos para capacitación exige un acuerdo entre la empresa y sus trabajadores. Según la delegación de los empleadores, esta exigencia se ha traducido en los hechos al requerimiento de que los trabajadores estén sindicalizados o eventualmente, que cuenten con el aval del sindicato de la actividad, lo que habría dificultado las solicitudes. Para la delegación de trabajadores, el acuerdo exigido es a veces una valla pero ello se debe a carencias en la cultura de negociaciones laborales en el país. Así, cuando se creó la DINAE, la negociación colectiva existía en contados sectores y empresas<sup>29</sup>. Por lo tanto, cuando a partir de 2005 se instaura la negociación salarial a nivel sectorial (con extensión de la cobertura a nivel nacional), trabajadores y empresarios debieron comenzar un proceso de readecuación a una nueva cultura de relaciones laborales. Para los trabajadores, en el desarrollo de este proceso puede esperarse una superación de las trabas que podrían estar operando actualmente.

Finalmente, el tercer hecho significativo es la ley que crea el **Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP)** y elimina la JUNAE, que comenzará a funcionar en el año 2009<sup>30</sup>. Bajo la interpretación de que un cambio de figura jurídica agilizará la ejecución de fondos, el INEFOP es un organismo público no estatal. La conformación de su dirección es tripartita pero diferente a la JUNAE: cuenta con dos representantes de los empleadores, dos de los trabajadores y tres del gobierno, siendo uno de estos últimos (en particular el director de la DINAE) quien la preside. La toma de decisiones se realiza por mayoría excepto en algunos puntos fundamentalmente relacionados con los gastos de funcionamiento del instituto y la tasa impositiva que conforma el FRL, como respuesta a un diagnóstico de que la unanimidad ha afectado negativamente el funcionamiento de la JUNAE. Sus funciones son básicamente las mismas que las de la JUNAE, pero agrega un rol de desarrollo en el área de investigación, registro y seguimiento.

Además, la ley crea Comités Departamentales de constitución tripartita, integrados por un representante de la Intendencia Departamental, uno del MTSS, dos de los trabajadores y dos de los empleadores. El INEFOP es quien proporciona los recursos para su funcionamiento. Por último, también se crean Comités Sectoriales cuyos integrantes son honorarios.

Para el financiamiento de esta nueva institucionalidad, no solo se prevé contar con el FRL sino además con partidas presupuestales así como otros ingresos derivados de su actividad.

El INEFOP debe realizar un plan de acción anual, que se documenta en un Compromiso de Gestión que debe ser elevado al MTSS y requiere un informe de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). En esa oportunidad además, debe informar sobre la gestión realizada en el período anterior. Si el MTSS no suscribe el compromiso, los fondos presupuestales pueden ser retirados.

---

<sup>29</sup> La negociación colectiva de salarios se implementó entre 1985 y 1990 a nivel sectorial, con participación del gobierno quien convocaba los consejos y homologaba los acuerdos. En 1991 el gobierno se retiró, por lo que ella continuó a instancias de trabajadores y empresarios predominando la negociación a nivel de empresa.

<sup>30</sup> Ley 18.406 del 24 de octubre de 2008.

En este contexto, la DINAE queda a cargo del diseño de las políticas y de los SPE, mientras que los programas de formación y pequeños emprendimientos pasarían a depender del nuevo instituto.

La DINAE y la delegación de trabajadores apoyan fuertemente esta nueva institución. De todas maneras, entienden el desafío que significa la partición institucional entre los SPE y el resto de los programas. Desde el gobierno, se pretende que estén habilitados los traspasos de los beneficiarios entre programas, y el éxito de las estrategias a tomar dependerá de los diseños. Incluso se concibe permitir el traspaso entre la educación formal y no formal y viceversa. Para la delegación de trabajadores, los SPE deberían haber quedado también bajo la órbita del INEFOP no solo en lo que refiere a la oferta a realizar a los beneficiarios, sino además a la necesidad de articulación que implica la doble institucionalidad CEPEs - Comités Departamentales.

La delegación empresarial tiene varias objeciones a la ley. La principal refiere a la eliminación del consenso en la toma de decisiones. Entiende que la falta de consenso no fue un impedimento de relieve, al tiempo que evalúa que el desacuerdo de una de las partes con un programa atentará contra su efectividad. Además, considera que el consenso involucra a todas las partes en el éxito y en el fracaso, por lo que compromete a todos los actores en una mejor gestión. Adicionalmente, encuentra desacertado desde el punto de vista político que las decisiones provengan del acuerdo de solo dos de las partes. En el caso en que la decisión se derive del acuerdo del gobierno y uno de los actores del mercado de trabajo, prevé que la implementación se verá comprometida. Si es el gobierno quien no comparte la decisión, las políticas dejarían de estar en la órbita estatal corriendo el riesgo de que los programas se definan por la colusión de intereses privados.

A su vez, la delegación empresarial tiene otras desavenencias. Primero, teme que la creación del instituto, al menos tal como se lo ha diseñado, genere una infraestructura que comprometa los recursos del FRL. Segundo, no justifica el involucramiento de la OPP en el Compromiso de Gestión. En este sentido, cabe señalar que el gobierno entiende que estará cumpliendo con su función natural de evaluación y gestión permanente del Estado. Tercero, entiende que se debe extender al resto de los actores, la posibilidad que tiene el gobierno de retirar los fondos presupuestales cuando no suscribe el compromiso.

## **MIDES**

Tradicionalmente, los programas sociales han estado en la órbita del BPS formando parte del sistema de seguridad social con una naturaleza de prestaciones no contributivas. A ello se añadían programas en la órbita de distintos ministerios, como los de prestaciones alimenticias o apoyo a la vivienda. En este marco, la institucionalidad para la implementación de programas de emergencia de empleo fue objeto de discusión. Cuando en la crisis de principios del milenio se concibió el primer programa de empleo directo (Programa de Actividades Comunitarias), la JUNAE no acordó financiarlo con el FRL. Dentro de la JUNAE, la discusión giró en torno a si se trataba de un programa activo o de alivio a la pobreza, en cuyo caso no correspondía el uso del FRL. Ante la falta de consenso, se le instrumentó en forma conjunta entre el MTSS y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

En este contexto, en el año 2005 se creó el MIDES bajo cuya órbita recae la responsabilidad de las políticas sociales. Para atender a la población en situación de pobreza, ese mismo año estuvo a cargo en particular de la implementación de un programa transitorio denominado Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES). Este se ejecutó entre setiembre de 2005 y diciembre de 2007. En términos generales, el programa buscaba la disminución de la desigualdad, pobreza e indigencia y la reinserción socio-económica. Se implementó a través de ocho programas de diferentes características: ayuda monetaria (Programa de Ingreso Ciudadano), asistencia

alimentaria (Tarjeta alimentaria del PANES), creación directa de puestos de trabajo (Trabajo por Uruguay), capacitación e inserción laboral (Rutas de Salida), promoción de emprendimientos productivos (Proyectos de Opción Productiva) e intervenciones en aspectos relacionados a la salud, educación y vivienda. Obsérvese que en dos casos se trató de programas que tenían un componente de inserción laboral.

Dado el carácter transitorio del PANES, las políticas sociales posteriores priorizaron los objetivos de mediano y largo plazo de atención a la población en situaciones más desventajosas. La experiencia de los programas del PANES sirvió como antecedentes a nuevos programas que se enmarcaron en el PES. Por un lado, creó un programa de apoyo a pequeños emprendimientos a cargo del MIDES. Además, incluyó otro programa denominado “Trabajo promovido” compuesto por dos sub-programas: uno quedó en la órbita del MIDES y otro en la de la DINAE.

### **Las Intendencias Departamentales**

De acuerdo a la escasa difusión que realizan las Intendencias Departamentales en sus páginas web y a un relevamiento sobre la gestión de iniciativas con impacto en el empleo realizado por Notaro, Alonso y Perazzo (2006), la mayoría de las Intendencias han tenido iniciativas en programas vinculados al mercado de trabajo. Asimismo, recientemente desde el Poder Ejecutivo se ha procurado sistematizar estas acciones. Sin embargo, no existe aun un relevamiento que permita presentar estos programas, sus costos, fuentes de financiamiento e impacto. Desde el punto de vista de los actores del mercado de trabajo, el papel de estos programas locales es limitado, aunque es probable que exista un cierto desconocimiento por parte de estos actores de lo que ocurre en el Interior del país. La falta de información centralizada hace que la presentación que aquí se realiza sobre las iniciativas locales sea limitada.

La mayor parte de las iniciativas se realizan a través de los Centros de Desarrollo Económico Local (CEDEL) de las Intendencias. De acuerdo a Notaro, Alonso y Perazzo, el principal financiamiento en 2006 provenía de recursos nacionales (alrededor de 76%), y entre los externos, predominan las donaciones. Esta estructura es diferente a la de los programas del Poder Ejecutivo, en donde el peso de los fondos internacionales es mayor pero con baja participación de las donaciones.

Para llevar a cabo este tipo de programas, las Intendencias tienen la posibilidad de acceder al Fondo de Desarrollo del Interior (FDI). El FDI fue creado en 1996 con carácter constitucional, con el objetivo de promover el desarrollo económico local y regional en el interior del país, y la descentralización de actividades.

Para acceder a los recursos del FDI, la Intendencia debe presentar una solicitud a la Comisión de Descentralización, figura que está bajo la coordinación de la OPP. El proyecto es analizado y evaluado por la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) de la OPP, quien está encargada de elevar un informe a la Comisión de Descentralización avalando o no su aprobación final. Si el proyecto es aprobado se asigna un supervisor de DIPRODE que efectúa el seguimiento del mismo, corrobora la contrapartida municipal y aprueba los desembolsos. Así, la asignación de fondos es decisión de la Comisión de Descentralización y la unidad ejecutora de las tareas de gestión de fondos, administración en general, evaluación y seguimiento, es la DIPRODE.

El 25% de los recursos del FDI se destina a proyectos ejecutados por los gobiernos departamentales (el 75% restante es ejecutado por otros organismos públicos). Es dentro de esta cuota que las Intendencias acceden a los programas. Desde el punto de vista del gobierno, esta modalidad se ha justificado por considerar este destino una vía adecuada para apoyar la descentralización. A menudo, las Intendencias complementan estos fondos con otras fuentes de

financiamiento. Cabe señalar que el 70% de los recursos del FDI exige una contrapartida municipal (equivalente a 20% del monto del proyecto).

## 4.2 Intermediación laboral: los SPE

Históricamente, la intermediación laboral ha funcionado en la órbita privada a través de empresas de colocación, a lo que se han sumado iniciativas de organizaciones empresariales y educativas. Al crear la DINAE, se le asignó supervisar las empresas de colocación y desarrollar un sistema de intermediación que integrara servicios públicos. Así en sus inicios, la DINAE implementó una sección de orientación laboral y un programa denominado “PROCOL”, que gestionaba un registro de ofertas y demandas de trabajo, y cursos de apoyo a los buscadores de empleo (por ejemplo, sobre cómo realizar un currículum, cómo enfrentar una entrevista de trabajo, etc.). Estos programas fueron sustituidos por Uruguay Activo cuya finalidad es facilitar la conexión entre demanda y oferta de trabajo a través de un sistema informático. Actualmente se inserta dentro de los SPE y su ejecución directa se realiza a través de los CEPEs.

La gestación de las bases de Uruguay Activo tiene ya algunos años, y se origina en un diagnóstico negativo de PROCOL. Así, en el año 2000 la DINAE se interesó en la creación de un sistema electrónico de intermediación, pero recién en el año 2004 logró comenzar a concretar las acciones emprendidas en cuanto al acceso a la tecnología, infraestructura y financiamiento. Entre mayo de 2004 - agosto de 2006 la implementación se realizó con financiamiento del BID. Con la finalización de este proyecto, el servicio de software quedó sin operar por tres meses. Posteriormente, el programa fue retomado en base a nuevas licencias y proveedores de soporte informático, el cual es en la actualidad propiedad del MTSS.

El programa permite a los trabajadores registrarse, ingresando sus datos en un formulario pre-diseñado. La información se mantiene en el sitio durante doce meses, durante los cuales el trabajador puede desactivarla si así lo desea. Esta información está disponible para las empresas que deseen seleccionar personal. A su vez, las empresas pueden publicar demandas laborales para que postulen trabajadores. Por otra parte, se previó continuar con la experiencia que ya tenía la DINAE de implementación de talleres de apoyo a la búsqueda de empleo, uno para trabajo dependiente (contempla tópicos como elaboración de currículum y carta de presentación, preparación para entrevistas de selección, etc.) y otro para trabajo independiente (información sobre instituciones financieras, trámites para formalización, etc.).

El programa cuenta con una evaluación realizada por SIPRON (2007), que abarca el período mayo de 2004 - agosto de 2006 en que la implementación se realizó con financiamiento del BID. Se trata de una evaluación que compara los objetivos fijados con las metas alcanzadas y releva opiniones de actores involucrados. Las metas para el período del programa financiado por el BID fueron alcanzadas, aunque el informe de SIPRON señala que los datos no son confiables debido a que los registros no habían sido depurados al momento de la evaluación. La aspiración con respecto al registro de empresas era baja: la meta era de 50 registros y se alcanzaron 300. En cuanto a los trabajadores, hubo 10.000 registros y una meta de 12.000, baja también si se le compara con el número de desocupados (Tabla 6). No se tiene información respecto a las contrataciones logradas.

La evaluación de SIPRON señala algunas causas de esta baja cobertura. El número de centros instalados fuera de la capital fue reducido y hubo cierta falta de compromiso de los actores locales, afectando negativamente el desempeño del programa en el interior del país. Por otra parte, no hubo respuestas positivas ni del sector empresarial ni de los trabajadores, aunque el informe no realiza un diagnóstico de sus causas. Además, el programa previó atender a quienes no manejan herramientas informáticas a través de información directa del Ministerio, pero esto no

habría sido debidamente promocionado. Por último, desde el punto de vista institucional, SIPRON menciona que hubo una elevada rotación de los funcionarios al programa, lo cual habría afectado negativamente la continuidad del equipo de trabajo y la memoria institucional del proyecto.

No existen evaluaciones más recientes. De acuerdo a la Memoria de la DINAE, a fines del año 2007 se registraron 6571 curriculum de trabajadores, 200 registros de empresas y 190 demandas. A su vez, los CEPEs atendieron a 4987 usuarios. Nótese que la cobertura es baja si se la compara con el número de desocupados, que en 2007 fue 149.200 (Tabla 6). Uno de los hechos por detrás de este fenómeno es probablemente que los CEPEs se han venido instalando gradualmente en el territorio, alcanzando a ocho departamentos del interior (Cerro Largo, Flores, Maldonado, Paysandú, Río Negro, Rocha, Salto, Soriano y Treinta y Tres) a fines de 2007.

### 4.3 Capacitación

En la órbita de DINAE/JUNAE, el FRL financia varios programas de capacitación. Hacia fines de los noventa, la DINAE los clasificaba en centralizados y descentralizados. En los primeros, la DINAE realiza el diseño de contenido, duración y población objetivo. Mientras, la capacitación es ejecutada por entidades de capacitación (ECAs), seleccionadas por la DINAE a partir de una licitación.

Los programas de carácter descentralizado son gestionados por organismos públicos o privados que solicitan el financiamiento del FRL, y cada uno cuenta con su propia unidad gestora llamada Unidad Coordinadora del Programa (UCP). El diseño del programa y contenido de los cursos es propuesto por el organismo gestor y la JUNAE decide financiarlo o no. El organismo gestor es quien realiza la implementación y supervisión. Estas unidades ya no serán en principio necesarias al crearse el INEFOP, ya que la principal razón de su existencia era su posibilidad de ejecución de fondos debido a su carácter privado. Por ello, al menos la delegación de trabajadores considera que una de las primeras tareas del nuevo instituto será evaluar su funcionamiento y eventualmente rediseñar estos programas.

Si bien en los comienzos de la DINAE, los programas centralizados fueron los más importantes en términos de recursos, en la actualidad son los descentralizados los que ocupan el lugar principal.

En un relevamiento de opiniones, Graña (2002) señala que la creación de los primeros programas de capacitación implicó una demanda importante por institutos de este tipo, lo que presionó en el mercado, elevando los precios de los cursos y afectando negativamente la calidad. A su vez, Bucheli et al (2004) relevan, también en base a opiniones, que las ECAs no han actuado con horizontes de largo plazo (en parte explicable por la naturaleza de demandas bajo licitaciones para cursos de corta duración) lo cual dificultó las inversiones en infraestructura y tecnologías educativas afectando negativamente la calidad.

Una caracterización de los programas implementados en 2006-2007 aparece en la Tabla 12. A continuación se realiza una reseña de estos programas y, cuando existe, su evaluación.

#### **Programa para trabajadores en seguro de paro (PROCAL)**

Este programa es de carácter centralizado. Se creó en la misma ley de creación de la DINAE, JUNAE y FRL con el cometido de brindar orientación, capacitación y apoyo en la búsqueda de empleo de forma de facilitar la reinserción laboral. En su implementación, el programa previó el pago de viáticos para los beneficiarios. En la segunda mitad de los noventa, PROCAL era el programa de capacitación más importante en términos de recursos. De acuerdo a Rodríguez (2002), en 1995-99 representaba 89% de los recursos. Según consta en las memorias de la DINAE, esta

participación fue cayendo de 50% en 2002 a 40% en 2006 y casi no se ejecutó en los años 2007 y 2008 (Tabla 14). Esta caída de la participación está relacionada con la implementación de otros programas y con el redireccionamiento de los jóvenes en seguro de paro a un programa específico (PROJOVEN), que se presenta más adelante.

*PROCAL* fue evaluado en base a un análisis de impacto que utilizó una muestra de egresados del año 1999 y una de control compuesta por los trabajadores en seguro de paro que no utilizaron el programa (Doyenart, 2000). Para medir el impacto, se analizó la diferencia entre números índices de indicadores que reflejan la situación laboral de los grupos (rango de remuneración, satisfacción con el trabajo y restricciones en el empleo —definida como inserción en autoempleo/servicio doméstico/trabajador familiar, no contribución a la seguridad social, menos de 40 horas de trabajo semanales y disposición a trabajar más horas—). La medida consistió en un promedio simple de los indicadores. Como el índice no tuvo diferencias significativas entre grupos, el informe concluye que el programa tuvo impacto nulo. Sin embargo, la evaluación encuentra que para algunos grupos existe un impacto positivo: trabajadores de 30 a 39 años, de educación media y de sexo masculino.

Por otra parte, los informantes calificados cercanos a la implementación de *PROCAL* señalaban un problema de diseño que se hizo claramente evidente en la crisis. Como para los trabajadores en seguro de paro la participación en el programa era un derecho que no caducaba, continuaban inscritos en los cursos aun cuando tenían un nuevo empleo. Una de las motivaciones para continuar haciendo uso del programa era la percepción de los viáticos. Esto habría generado distorsiones en el dictado de los cursos como problemas de horario, desatención, etc. (Bucheli et al, 2004).

La suspensión del programa *PROCAL* en 2007 se debe a los diagnósticos negativos y la necesidad de un rediseño. La delegación de trabajadores defiende su re-implementación, aunque apoya la modificación de *PROCAL*. A su vez, el proyecto de ley sobre el nuevo diseño del seguro de paro hace mención al derecho de los beneficiarios a acceder a los programas activos de mercado de trabajo y en particular, recibir cursos de formación. Puede decirse que existe un desafío para articular estos programas que aun no se ha podido resolver. En efecto, los beneficiarios del seguro de paro constituyen una población con entrada y salida imprevista en el seguro. Sin embargo, la organización de cursos de capacitación, tal como han sido concebidos en el pasado, exige una planificación del período durante el cual los beneficiarios hacen uso del programa. En particular en períodos de menor desempleo y menor duración, es difícil lograr la articulación de seguro de paro y capacitación formal estructurada en cursos tradicionales.

### **Programas para trabajadores ocupados**

En el pasado, existían tres programas de carácter centralizado que buscaban mejorar la competitividad de las empresas y así evitar la destrucción de empleos. Ellos fueron poco utilizados en términos de recursos (ver Rodríguez 2002).

El programa para *trabajadores en actividad* subsidiaba la capacitación a empleados en empresas con al menos 20 trabajadores y requería un convenio entre la empresa y sindicato de trabajadores. La selección de solicitudes tomaba en cuenta que se tratara de una empresa en una actividad con perspectivas de sustentabilidad, en regiones geográficas y sectores prioritarios para la DINAE/JUNAE y que involucrara trabajadores en situación de cierta vulnerabilidad (mayores de 45 años, mujeres y discapacitados). El subsidio iba de 20% a 60%, en función inversa al tamaño de la empresa.

A su vez, el programa de capacitación productiva (*PROCAPRO*) buscaba responder a necesidades de capacitación relevadas por organizaciones (gubernamentales o no gubernamentales),

y estaba dirigido a poblaciones con vulnerabilidad en el empleo. Este programa se aplicó fundamentalmente en el interior del país.

Por último, los *programas especiales de capacitación* se ejecutaban en función de solicitudes especiales, consideradas caso a caso. Así, además de otras acciones puntuales, se ha apoyado la formación de los trabajadores del mar a los efectos de obtener la certificación habilitante para navegar, y la capacitación en materia de seguridad y salud ocupacional en el sector de la construcción.

Este último programa es el que continúa hoy en día vigente mientras que los dos primeros se encuentran suspendidos. Así, desde 2005 se ha trabajado en respuesta a solicitudes. En términos generales, la JUNAE recibe propuestas de los Comités Asesores Locales de Empleo sobre necesidades de capacitación a ser financiadas por el FRL. En general, refieren al desempeño en sectores de actividad u ocupaciones (por ejemplo, capacitación en normas de seguridad e higiene para el sector aviaro y capacitación para choferes de camiones vinculados al transporte de la reciente industria de celulosa). Las propuestas avaladas por los Comités son evaluadas por la DINA. Esta analiza las temáticas de capacitación solicitada y asesora sobre la forma de implementación, pudiendo incluso aconsejar la derivación de la propuesta a su ejecución en el marco de programas ya existentes. Finalmente, la JUNAE toma la decisión final.

### **Programa para jóvenes (PROJOVEN)**

PROJOVEN es un programa de carácter descentralizado. En los últimos años ha sido el más importante en términos de recursos y su peso en el uso de recursos para capacitación creció de 5% en 1995-99 a 37% en 2002. A partir de 2006 se ha convertido en el programa de mayor convocatoria, capacitando entre el 40% y 50% de la población que participó en los cursos de reconversión (Tabla 14). El organismo gestor es el Instituto Nacional de la Juventud (INJU) del MIDES<sup>31</sup>. En base a las características generales de capacitación deseada, el INJU realiza una licitación y las ECAs presentan los contenidos específicos y las características de los cursos a ser dictados. Luego de una selección, las ECAs ejecutan dichos cursos que son supervisados y evaluados por el INJU.

El programa se estructura en distintas modalidades, que ofrecen cursos de diferente duración e intensidad, que van desde brindar una orientación básica general hasta una capacitación específica con entrenamiento en una empresa. Además, las ECAs se comprometen a colocar a 45% de los participantes por lo menos tres meses y un día, realizándose una retención de 20% del presupuesto hasta tanto este requisito no sea cumplido. La normativa laboral da un marco legal a este programa. Por un lado, el tiempo de trabajo exigido en la colocación de los participantes asegura que no se trata del período de prueba de tres meses, en el cual no se genera derecho a la indemnización por despido. Por otro lado, la denominada ley de empleo juvenil ofrece figuras jurídicas especiales, contemplando la articulación de formación y trabajo<sup>32</sup>. Para incentivar a las empresas a participar del programa, la ley de empleo juvenil de 1997 previó exoneraciones de contribuciones sociales (aportes patronales). Si bien este incentivo no parece despreciable, tal como se mencionó en el apartado 2.2 varias actividades comenzaron a gozar de este tipo de exoneraciones desde 1995, las cuales fueron profundizándose y extendiéndose durante la crisis de principios del milenio. Como consecuencia, los jóvenes amparados en las figuras previstas por la ley de empleo juvenil no se encontraban en una ventaja relativa significativa con respecto a los adultos para trabajar en varios sectores, entre ellos la industria manufacturera y el transporte. En 2007, en el marco de la mencionada reforma impositiva, estas exoneraciones fueron eliminadas.

<sup>31</sup> El INJU pasó de la órbita del Ministerio de Educación y Cultura a la del MIDES en el año 2005, cuando este ministerio fue creado.

<sup>32</sup> Ley 16.873.

El programa PROJOVEN fue evaluado por SIPRON (2004) en base a una muestra de egresados 2000-2002 y una muestra testigo. Se realizó un relevamiento de opiniones y un análisis cuantitativo que en grandes términos consistió en estimar modelos probabilísticos, en que la variable a explicar era tener un empleo pos-programa y entre las variables explicativas se encontraba la participación en el programa. En sus conclusiones, SIPRON indica que “una buena proporción (más del 25%) de las personas que obtuvieron empleo post-curso, lo lograron en respaldos obtenidos de las propias ECAS donde cursaron. [...] En muy pocos casos, los vínculos de trabajos obtenidos post-cursos fueron estables.” Por otra parte, el informe señala como positivo el hecho de que la mitad de los participantes se reincorporara al sistema educativo. En estas conclusiones no surge una clara evaluación del impacto del programa.

Nótese que PROJOVEN utilizaba el marco de la ley de empleo juvenil, la cual fue derogada. Si bien los registros de contratos que utilizaron esta ley fueron muy pocos, su mayoría fue tramitada por PROJOVEN. En este contexto, PROJOVEN se opuso en particular a la eliminación de las exoneraciones impositivas prevista en dicha ley, pero el gobierno evaluó que estas no tenían un impacto que justificara su mantenimiento.

### **Programa de Promoción de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Proimujer)**

Los orígenes de Proimujer datan del año 2001, cuando se implementó un plan piloto. Su población objetivo es la de mujeres mayores de 18 años, sin empleo o en situación de empleo con restricciones, incluyendo las buscadoras de trabajo por primera vez menores de 40 años. Además, se exige tener educación primaria completa y no haber completado la enseñanza media. El organismo sede del programa es Cinterfor/OIT, el cual brinda asistencia técnica y metodológica para el diseño y la gestión. La UCP se integra por un equipo de trabajo propuesto por la DINAE y avalado por la JUNAE. La ejecución está a cargo de Equipos Técnicos Multidisciplinarios (ETM) y de ECAs.

Existe una evaluación del programa realizada por Espino et al (2005), que combina aspectos cualitativos y cuantitativos, entrevistas y metodología de comparación de grupo de tratamiento y control con métodos econométricos de evaluación de programas. No incluye una evaluación de costos. De acuerdo a este informe, hubo cierto desajuste entre la población objetivo y las beneficiarias efectivas observándose un bajo peso de desocupadas, jóvenes, de bajo nivel socio-económico y educativo. El programa tuvo un impacto positivo en términos de empleo pero no en su calidad (formalidad e ingresos). En términos ocupacionales, no se observó una mejora en relación a la segregación laboral, predominando la inserción en el servicio doméstico, servicios de venta y atención al cliente. En este contexto, la capacitación no habría contribuido a un efectivo perfil ocupacional ya que existe una baja correlación entre las especificidades de la formación brindada y los requerimientos de las tareas. Desde el punto de vista institucional, la coordinación entre los ETM y las ECAs presentó carencias lo cual pudo haber afectado negativamente la incorporación de la perspectiva de género en los cursos.

### **Programa para personas ciegas y con baja visión (ÁGORA)**

El programa ÁGORA se enmarca en un proyecto regional dirigido a la capacitación e intermediación laboral y cuenta con el financiamiento de la entidad española Fundación ONCE. El organismo gestor del programa en el país es la Unión Nacional de Ciegos del Uruguay. La capacitación ofrecida incluye herramientas informáticas en general, formación específica más directamente asociada al desempeño laboral y a la gestión empresarial para el caso de pequeños emprendimientos. En cuanto a la intermediación, el programa prevé realizar el contacto con las

empresas potenciales contratantes, y ofrece la adaptación del puesto a las condiciones requeridas por el beneficiario (por ejemplo, la instalación del programa informático adecuado) y un apoyo para el seguimiento.

### **Programa para trabajadores rurales**

El programa es ejecutado en acuerdo del MTSS con el MOTVMA a través del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR). Las acciones de capacitación se diseñan a partir de necesidades a nivel local y están dirigidas a trabajadores rurales y pequeños productores que residan en zonas rurales o pequeñas urbanizaciones, cumpliendo tareas de la producción agraria. El programa detecta las necesidades de capacitación a nivel local y brinda talleres de orientación y capacitación.

### **Programa para personas discapacitadas (PROCLADIS)**

El organismo gestor del programa es la Asociación Cristiana de Jóvenes, quien integra la UCP junto con representantes de organizaciones de personas discapacitadas. El programa ofrece orientación laboral, capacitación y un acompañamiento posterior. Para postular al programa, el registro es abierto y un equipo técnico determina la inclusión final del beneficiario y su asignación a los cursos.

## **4.4 Apoyo a pequeños emprendimientos**

En Uruguay existen varios programas que apoyan a las micro, pequeñas y medianas empresas. En esta sección se limita la presentación a los que están más asociados a las políticas de empleo, en particular los concebidos en el marco de la DINAE y las acciones del MIDES aunque, tal como se mencionó, estas últimas están más relacionadas con objetivos sociales. No se incorporan programas con otros objetivos aun cuando a veces contienen algún componente de empleo<sup>33</sup>.

### **Programa de Inversión Productiva (PIP)**

El PIP existe desde el año 1996. Se desarrolla en el marco de la DINAE y es financiado con recursos presupuestales. Está destinado al apoyo a la compra de herramientas y maquinaria de pequeño porte, buscando tanto generar nuevos puestos de trabajo como consolidar los ya existentes. El programa no exige formalización del emprendimiento. El apoyo consiste en un crédito “blando” para estas compras, destinado a personas de bajos recursos y con restricciones a los mercados de crédito. Es obligatorio el reembolso del préstamo, con el que se van generando fondos rotatorios que financian nuevos proyectos del mismo departamento. En caso de no cumplir con el reintegro de fondos, se retira el equipamiento otorgado reasignándose a otros solicitantes. El programa es pequeño, habiendo involucrado alrededor de 8.000 dólares por año.

Entre 1996 y 2007 el programa financió 203 proyectos, a unos 222 beneficiarios, con preeminencia de hombres en todos los años excepto en 2007, cuando los proyectos financiados fueron destinados en mayor medida a mujeres. A su vez, casi 48% de los proyectos seguían en funcionamiento y se encontraban pagando las cuotas correspondientes, mientras que 23% ya había culminado con su obligación y 14% devolvió los equipos por no haber cumplido con el reintegro de

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, la Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas (DINAPYME) coordina las políticas sobre PYMES, buscando promover la mejora de los aspectos tecnológicos, gestión y recursos humanos e incrementar su competitividad. Un relevamiento de sus acciones aparece en Celiberti (2008).

fondos. El 15% restante de los préstamos resultó “incobrable”, principalmente por falta de control de la Intendencia respectiva. Estos problemas surgieron en los primeros años de implementación del programa (DINAE, 2007).

## EMPRENDE URUGUAY

Los antecedentes y discusión de este tipo de programa datan del año 2002 pero, *Emprende Uruguay* comenzó a implementarse en el año 2006 y se desarrolló hasta 2008 en el marco de la DINAE/JUNAE en convenio con la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL).

Este programa brinda apoyo a la creación y seguimiento de pequeños emprendimientos. Se creó como un programa piloto de dos años de duración, con cobertura (en principio) en Montevideo, Florida y Canelones. El presupuesto previsto es de 19.032.800 UI —equivalente a algo más de 34 millones de pesos o 1,7 millones de dólares—, de las cuales 56,5% corresponden a crédito (rotatorio). Los potenciales beneficiarios son desocupados u ocupados precarios, cuya capacidad e idea empresariales son evaluadas positivamente.

Los potenciales beneficiarios deben realizar un curso breve cuya evaluación es utilizada para la selección final. Simultáneamente, cuentan con el asesoramiento para la elaboración de un proyecto. Los proyectos cuya factibilidad y conveniencia son evaluadas en forma positiva son financiados a través de un crédito del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y el FRL funciona como garante. Los créditos son de 10.000 a 100.000 UI (algo más de 900 o 9.000 dólares, respectivamente); en el caso en que se trate de una asociación, el máximo es 100.000 UI por integrante. Como beneficio adicional, obtienen tasas de interés menores a las de mercado. El plazo máximo previsto para crédito destinado a capital de trabajo es doce meses, con seis de gracia; para el destinado a bienes de uso, el plazo máximo es treinta y seis meses con un período de gracia de hasta doce. En la negociación del convenio con el BROU, este plazo fue extendido a 48 meses pero el período de gracia disminuyó.

Durante el período de plazo del crédito, o al menos parte de él, los beneficiarios continúan teniendo acceso a capacitación y asesoría. El apoyo y seguimiento se realiza tanto a nivel individual como a través de grupos, buscando propiciar asociaciones para integrar cadenas, desarrollar productos complementarios, formar centrales de compras, compartir locales, equipamiento, maquinaria, etc.

La creación del programa fue tema de discusión dentro de la JUNAE. Por parte de los representantes de los empleadores, existía interés en un programa que apoyara los pequeños emprendimientos pero objetaban la población objetivo escogida. En cambio, los representantes de los trabajadores priorizaban la atención a desocupados y poblaciones con vulnerabilidad en el empleo. Como respuesta a este debate, el programa terminó delimitando a los beneficiarios tal como lo proponía la delegación de trabajadores, pero con normas por las cuales la selección final enfatiza la viabilidad del proyecto y aptitud empresarial del emprendedor.

El programa fue evaluado por Equipos Mori (2008) en base a entrevistas a beneficiarios, técnicos y ejecutores del programa. Incluye además una presentación de los costos y de los antecedentes. De acuerdo a esta información, los beneficiarios fueron predominantemente mujeres, contaban con una edad promedio de 42 años, en su mayoría habían tenido experiencia previa en un emprendimiento y las tres cuartas partes contaban con enseñanza media o superior. El informe señala que las opiniones son dispares, lo que dificulta extraer conclusiones generales. Entre los aspectos más consensuados aparece la dificultad de selección de los beneficiarios, en particular para la detección de la adecuación entre sus perfiles, los planes de negocios y aptitud empresarial.

Asimismo, parecen existir ciertas dificultades en la articulación de los componentes que retrasa la implementación del negocio.

En términos generales, Equipos Mori señala que el éxito del emprendimiento está relacionado con la experiencia del beneficiario. A su vez, la falta de distinción en base a esta variable afectó negativamente el componente de capacitación, que no tuvo en cuenta esta heterogeneidad. Por último, la evaluación señala un problema de diseño en cuanto a que no existe un claro administrador del Fondo de Garantía. Cuando Equipos Mori realizó la evaluación, no existía aun un mecanismo (ni autoridad) para realizar acciones de cobro con los prestatarios que no habían pagado el crédito. Con ello, no solo se pone en riesgo el Fondo sino que crea una mala reputación, en el sentido que desincentiva el pago.

En setiembre de 2008, el programa se dejó de ejecutar en la órbita de la UCUDAL y pasó a estar bajo la dirección del Instituto Cuesta Duarte (centro de asesoramiento del PIT-CNT), la Cámara de Industria y la Cámara de Comercio. Para los actores involucrados, las razones de estos cambios son diversas. Puede decirse que algunos problemas de funcionamiento llevaron a que UCUDAL no aceptara la renovación del programa bajo los términos propuestos por la JUNAE, por lo que esta última tomó a su cargo el seguimiento y evaluación. De esta manera, fueron las organizaciones de empresas y trabajadores quienes dispusieron de su infraestructura para dar continuidad al programa y seguir atendiendo a los beneficiarios.

### **Programa de Fortalecimiento de PYMES (FOMYPES)**

En el año 2006, en el marco de la DINA/JUNAE se comenzó a implementar un programa de apoyo a pequeños emprendimientos de carácter descentralizado, funcionando en convenio con la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL). Al igual de lo que ocurrió con el programa anterior, por problemas de funcionamiento, en setiembre de 2008 quedó bajo la coordinación del Instituto Cuesta Duarte, la Cámara de Industria y la Cámara de Comercio.

El programa busca mejorar la gestión y asignación de recursos, y promover la cultura de asociación de empresas y formación de recursos humanos. La población objetivo es la de empresas con menos de 20 trabajadores. Su creación responde a una prueba piloto de duración de dos años. El programa ofrece financiamiento para la capacitación y/o asistencia técnica a solicitud de empresas en funcionamiento.

La capacitación se dirige a todos los trabajadores, esto es, directivos, mando medios y personal de base, empleados y operarios. Una modalidad de capacitación se organiza y desarrolla en la propia empresa, a través de contratación directa de instructores. Una segunda modalidad consiste en capacitación a través de ECAs, que pueden ser contratadas directamente por las empresas o participar de licitaciones. Por último, la capacitación puede realizarse a través de Instituciones Intermedias de Capacitación (IIC) reconocidas por la JUNAE. Las IIC son quienes organizan y supervisan los programas de capacitación, pero no imparten directamente la formación, sino que sirven de nexo entre las empresas y las ECAs. En los tres casos, el FRL aporta 38241 Unidades Indexadas (UI) (aproximadamente 70 mil pesos uruguayos y 3500 dólares americanos) y se le exige a la empresa una contraparte de 10929 UI (20 mil pesos uruguayos y 1000 dólares americanos)<sup>34</sup>. Por último, las empresas que tengan objetivos de capacitación común pueden solicitar hacerlo en forma conjunta y más aun, el programa busca inducir este tipo de asociación.

El presupuesto previsto implica un gasto de 18.771.430 UI (alrededor de 1.740.000 dólares) a cargo del FRL, brindando apoyo a 130 empresas y 30 grupos empresariales por año.

---

<sup>34</sup> El valor de la Unidad Indexada al 30/6/2008 es de \$1,807.

## Programa de Emprendimientos Productivos

En la órbita del MIDES se desarrolla el Programa de Emprendimientos Productivos (concebido en el marco del PES) cuyos antecedentes son *Proyectos de opción productiva* (POP) y *Fortalecimiento de Iniciativas Locales* (FIL). Estos dos programas se implementaron durante la ejecución del PANES y por lo tanto, culminaron a fines del 2007. Entre sus objetivos específicos, buscaban fortalecer la sustentabilidad de emprendimientos de familias o grupos en condición de vulnerabilidad socio-económica y apoyar a personas en situación de pobreza extrema, fortaleciendo su estrategia de subsistencia. La principal diferencia entre estos programas era la población a la que estaban dirigidos. Mientras que el POP estaba destinado exclusivamente a personas que se encontraban en alguno de los programas del PANES, al FIL se podían presentar proyectos de personas en vulnerabilidad social que no estuvieran cubiertas por el PANES<sup>35</sup>. En ambos programas se promovió la generación de emprendimientos productivos organizados en cooperativas. Por otra parte, para la selección, se tomaba en cuenta que la distribución de los recursos se dirigiera hacia las zonas más pobres y con mayor desempleo de cada departamento.

Los dos programas ofrecían un análisis de viabilidad de las propuestas, capacitación de sus integrantes y el financiamiento para poner el proyecto en funcionamiento. El MIDES otorgaba transferencias monetarias. En el caso del programa FIL se podía acceder al 100% de la solicitud del préstamo, mientras que en los POP se otorgaba hasta el 60%. Debían tener un aval de alguna institución pública o de una Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que realizara el seguimiento del proyecto, que además actuaba como garante e intermediario entre el MIDES y los emprendimientos. En tanto, la solicitud debía especificar los objetivos y metas de producción, así como los resultados para períodos determinados. El préstamo se podía devolver en dinero o en especie sin cobrar ningún interés.

Los programas contaron con el financiamiento del Fondo binacional Uruguay-Venezuela. Entre 2006 y 2007 se presentaron en promedio 150 proyectos por llamado. Sobre un total de 615 proyectos, 261 fueron financiados (54% en el área metropolitana y el 46% en el interior del país), con un promedio de US\$ 1.300 por emprendimiento (Tabla 15). En total, los dos programas utilizaron un millón de dólares del fondo disponibles, quedando disponible un monto similar para ser utilizado posteriormente. Entre 2006 y el primer semestre de 2008 se presentaron 1.008 propuestas de emprendimientos y se aprobaron 424 hasta el primer semestre de 2008 (Tabla 16). En el segundo semestre de este año, se presentaron 324 propuestas que están siendo evaluadas para ponerlas en práctica a principios de 2009.

En el año 2008, los programas se unificaron y pasaron a depender de la División de Desarrollo Local, bajo el nombre de Programa de Emprendimientos Productivos, manteniendo su objetivo inicial y diseño general. Este nuevo programa introduce una distinción entre los tipos de intervención. Así distingue los emprendimientos de autosustento (AS), emprendimientos de impacto local (IL), emprendimientos de alto impacto local (AIL) y emprendimientos socioculturales (SC). Se han realizado llamados solamente para los dos primeros.

Para la selección, se priorizan los emprendimientos de carácter asociativo —3 o más integrantes— en condición de vulnerabilidad socioeconómica. En el caso de los emprendimientos AS pueden aceptarse propuestas de una o dos personas en caso en que estén en situación de pobreza extrema.

El financiamiento se dirige a la compra de maquinaria, equipos y materias primas. El monto a financiar y la forma de devolución del préstamo depende del tipo de emprendimiento y

---

<sup>35</sup> Los programas a través de los cuales podían acceder a los POP eran “Construyendo Rutas de Salida”, “Trabajo por Uruguay” o “Ingreso Ciudadano”.

las posibilidades de reintegro. Los emprendimientos AS deben devolver 50% del monto aprobado. Los emprendimientos IL gozan de un subsidio de 10% para la compra de bienes de inversión. En ambos casos, 70% del reintegro debe hacerse en efectivo y el 30% restante puede hacerse bajo la forma de donaciones en bienes y/o servicios o certificados tributarios. En los dos casos, los fondos deben devolverse en el plazo máximo de un año. Los préstamos pueden obtener hasta dos bonificaciones acumulables de 5%, en caso de asistir a la capacitación brindada por el programa o si el reintegro se realiza antes del plazo máximo de un año. En caso de incumplimiento de pago, los bienes adquiridos se devuelven al programa que podrá utilizarlos en otro proyecto.

Para financiar este programa, se cuenta con el remanente del Fondo binacional Uruguay-Venezuela de un millón de dólares. Entre 2008 y 2009, se pretende utilizar 80% del Fondo a apoyo económico directo y el 20% restante en su seguimiento, llevado a cabo por las OSC. A su vez, el apoyo económico directo se distribuirá de la siguiente manera: 80% financiará emprendimientos productivos y 20% se aplicará a proyectos socio-culturales o ambientales. (Informe FIL, Diciembre 2007).

Cabe destacar que a partir de mediados de 2008 el MIDES ha comenzado a implementar el proyecto denominado “Economía Social de Frontera”, con el objetivo de aliviar la situación de pobreza en los departamentos de frontera con Argentina y Brasil. El proyecto cuenta con tres programas. El primero, busca solucionar problemas de vivienda, así como mejorar las condiciones ambientales y sociales en los asentamientos irregulares. El segundo, se orienta a mejorar el hábitat de trabajo y dignificación de los clasificadores informales de residuos a partir de capacitación y desarrollo de infraestructura. Por último, el tercer programa promueve la generación de empleos estables y autosustentables a través de apoyo a micro y pequeños emprendimientos productivos. El financiamiento de este proyecto proviene del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)<sup>36</sup>.

### **Iniciativas de las Intendencias Departamentales**

Tal como se mencionó, las Intendencias Departamentales suelen recurrir a fondos del FDI para apoyar pequeños emprendimientos en su departamento. La población objetivo de la mayoría de estas iniciativas suele componerse de grupos con dificultades de inserción laboral, como jóvenes, desocupados por períodos prolongados, mujeres jefas de hogar y adultos mayores. Si bien cada CEDEL presenta sus peculiaridades, en líneas generales están orientados a los mismos grupos y funcionan bajo las mismas líneas de trabajo, predominando el apoyo al pequeño emprendimiento. Los interesados presentan un proyecto, al cual se le realiza un análisis de viabilidad económica. Para completar la evaluación se estudia cuáles son las repercusiones locales en el lugar donde se va a llevar a cabo. A su vez, la mayoría de las Intendencias del interior del país, cuentan con un área que apoya y promueve la exportación de los productos, agrupando a los pequeños productores.

## **4.5 Subsidio al empleo y creación directa**

Tal como se mencionó, el PES creó dos programas de promoción al empleo vía subsidios que están en sus comienzos de implementación, uno bajo la órbita del MIDES y otro de la DINAE. Entre los dos cuentan con recursos presupuestales de 150 millones de pesos (7,5 millones de dólares). En ambos se busca la reinserción laboral de personas de bajos ingresos y están dirigidos a la misma

---

<sup>36</sup> El Fondo cuenta con aportes realizados por los cuatro países integrantes del MERCOSUR, los que desembolsan directamente a su tamaño relativo y reciben fondos en función inversa a ello. El destino del Fondo se realizará en base a cuatro proyectos: Programa de Convergencia Estructural, Programa de Desarrollo de la Competitividad, Programa de Cohesión Social y Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración.

población objetivo. Los programas difieren en que uno es de creación directa de empleo (transitorio en tareas en el sector público) y otro de subsidio (transitorio) de un empleo privado.

Por otra parte, su espíritu es algo diferente. En el caso del programa del MIDES está ligado a un concepto de ayuda a poblaciones vulnerables; en el programa de la DINA, la perspectiva es atender situaciones de empleo. De todas maneras, no es fácil distinguir la naturaleza exacta que hace que los programas pertenezcan a diferente órbita ministerial. Además, debido a que el primer llamado para los dos programas se realizó en forma conjunta, los potenciales beneficiarios no pudieron distinguirlos con claridad.

## Uruguay Trabaja

El programa *Uruguay Trabaja* se encuentra en la órbita del MIDES. Su antecedente directo es el programa *Trabajo por Uruguay* (inserto en el PANES), cuyo objetivo era generar oportunidades de empleo para personas en condiciones de extrema pobreza, funcionando a su vez como un mecanismo de inclusión social. Estaba destinado a personas inscriptas en el PANES, titulares del *Ingreso Ciudadano* que fueran mayores de 18 años, desempleadas y que no percibieran ninguna prestación social, a excepción de las asignaciones familiares o las prestaciones por discapacidad del BPS. Las personas interesadas en participar del programa, debían inscribirse y los beneficiarios eran elegidos por sorteo público. En caso de ser beneficiado por el programa, el hogar no recibía durante el período de duración del contrato la transferencia por concepto de ingreso ciudadano.

El diseño general de *Trabajo por Uruguay* consistió en solicitar a organismos públicos que acercaran al MIDES sus necesidades sobre tareas de baja calificación de interés local (como el barrido de calles) no cubiertas al momento. En base a estos requerimientos, el MIDES realizó llamados a licitación para seleccionar OSC que organizaran a los beneficiarios del programa para trabajar en dichas tareas. Además, las propuestas de las OSC debían contener cursos de formación que facilitaran la reinserción laboral. En los dos primeros llamados el trabajo duraba cuatro meses y era financiado por el programa. En los siguientes tres llamados, el período de contratación se extendió a cinco meses y se adicionó un mes de capacitación y formación en proyectos productivos. En términos de resultados, el programa contó con algo más de quince mil beneficiarios. Sobresalieron en esta participación las mujeres, en su mayoría jefas de hogar con hijos a cargo, quienes representaron el 77% de los participantes del programa. De acuerdo a informes del MIDES (2007), 91% de los participantes del programa terminaron el proceso de aprendizaje y 7% consiguieron posteriormente una reinserción laboral formal.

El programa presentó algunas debilidades planteadas en la sistematización realizada por el MIDES (2007). Entre ellas se señala la generación de “falsas expectativas” en los participantes, ya que varios creyeron que los empleos eran estables. Otro punto débil se relacionó con los programas de capacitación de las OSC. Los participantes plantearon que a menudo estos talleres carecían de un “hilo conductor”, sin resultar beneficiosos. A su vez, plantearon que hubieran preferido cursos de capacitación en oficios específicos que les habilitara una mejor reinserción socio-laboral.

Una vez culminado el PANES, se creó *Uruguay Trabaja*<sup>37</sup>. Este programa sigue la lógica de *Trabajo por Uruguay* en términos de la población objetivo y tareas a desempeñar por los trabajadores a partir de propuestas realizadas por organismos públicos. El beneficiario recibe una prestación denominada “Apoyo a la Inserción Laboral”, equivalente a 2.35 BPC mensual (incluido aportes a la seguridad social) por una duración de 9 meses. La carga horaria es de 6 horas diarias de lunes a viernes. A su vez, los beneficiarios tienen la obligación de participar en cursos de formación informática y de oficios que brindan las OSC, con una carga mensual de 24 horas. Todos los

<sup>37</sup> Ley N° 18.240, enero 2008.

trabajadores tienen derecho a cobertura de salud, de accidente, subsidio por maternidad, aportes y cómputos de servicio para el BPS.

El programa tiene como requisitos de elegibilidad no haber participado en ninguna de las ediciones del programa *Trabajo por Uruguay*, no haber culminado 9 años de enseñanza (mínimo obligatorio en el país), no haber trabajado en los últimos dos años, ni percibir ningún tipo de subsidio por incapacidad ni jubilación, ni ser titular de una empresa activa.

En este programa las OSC están encargadas de realizar el acompañamiento de los participantes en su jornada de trabajo y verificar que cumplan con la tarea asignada. Asimismo, son las que brindan los cursos de formación, los que deben contar obligatoriamente con cursos de informática, técnicas de búsqueda de empleo, e información sobre derechos a nivel laboral, de seguridad social, sexuales y reproductivos. A su vez, las OSC están comprometidas a insertar formalmente a 20% de los participantes que reciban. Como incentivo, el MIDES premia económicamente —y en forma creciente— las inserciones laborales, que se hacen efectivas con la certificación de los cuatro primeros recibos de sueldo.

Este programa también cuenta con un convenio con el Sindicato Único de la Construcción (SUNCA). El convenio establece que al menos cada cuadrilla de trabajo debe contar con un oficial especializado (proporcionado por el SUNCA) para el apoyo en las tareas que desempeñan.

En términos de alcance, el programa tiene propuesto cubrir a 3.000 participantes en el año 2008. Los costos estimados por persona en la puesta en marcha de este programa se presentan en la Tabla 16. Allí se observa que durante los 9 meses los costos unitarios equivalen a unos 2.700 dólares.

### **Objetivo Empleo**

El programa *Objetivo Empleo* tiene como antecedente una discusión de la JUNAE sobre la naturaleza de los programas a ser financiados por el FRL, cuando en 2005 la DINAE planteó como prioridad la atención a los desocupados de larga duración y en situación de alta vulnerabilidad. Para los empleadores, este tipo de programa tenía un objetivo primordialmente social y objetaron su financiamiento a través del FRL. La discusión sobre el uso del FRL para estos grupos se prolongó sin lograr el consenso necesario en la JUNAE para implementar un programa. Con el PES, se creó *Objetivo Empleo* con este destino, con presupuesto proveniente de los recursos generales y a cargo de la DINAE. Aspira contar con 3000 beneficiarios en dicho año, pudiendo ampliarse a 5000 según la disponibilidad presupuestal.

El programa está dirigido a desocupados de larga duración (más de dos años) de 18 a 65 años de edad, que no han culminado 9 años de enseñanza y en hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. No pueden participar los beneficiarios de *Uruguay Trabaja*, los beneficiarios de prestaciones de la seguridad social (excepto una pensión de sobrevivencia) ni los titulares de empresas activas. El beneficiario puede participar del programa una única vez.

El programa brinda un subsidio en un empleo privado, de 60% del salario en el caso de los hombres y 80% en el caso de las mujeres, durante doce meses (como máximo). El tope del subsidio es 60% u 80% de un Salario Mínimo Nacional. El subsidio se hace efectivo a través de un crédito ante BPS, a utilizar para cancelar las obligaciones, no pudiendo superar el 100% de ellas.

El trabajador también tiene derecho a obtener orientación laboral, un subsidio a su capacitación y a inscribirse en *Uruguay Activo*. La contratación es de un mínimo de doce meses, incluyendo el período de prueba de tres meses previsto en la legislación laboral.

La empresa contratante debe estar al día con sus obligaciones tributarias, cumplir con los laudos salariales y relevar del secreto tributario con relación al BPS. No puede haber realizado

despidos ni utilizar el seguro de paro para trabajadores de categoría similar al contratado, en los noventa días previos y posteriores. Además, debe tener al menos tres trabajadores ocupados. Si tiene cuatro trabajadores, solamente podrá acceder a un trabajador adicional a través del programa. Las empresas de mayor tamaño no pueden tener más de 20% de sus trabajadores a través del programa.

## 5. Reflexiones finales

A modo de cierre de esta presentación, parece necesario sintetizar los puntos que surgen como los principales desafíos que enfrentan el sistema de protección al trabajo y las políticas activas.

### Los aspectos institucionales

Si bien las discusiones sobre los temas institucionales son escasas, se han señalado algunas carencias sobre las que parece pertinente trabajar.

Primero, se señala desde hace varios años que es necesario integrar las acciones activas y pasivas de mercado de trabajo para potenciar sus efectos. En efecto, la información necesaria para dar asistencia en la búsqueda de trabajo se articula fácilmente con la requerida por los servicios colocación, como es el caso de vacantes, características de los recursos humanos demandados por las empresas y las ofrecidas por los trabajadores sin trabajo. Es notorio que a su vez estos servicios se integran naturalmente con los de capacitación. La coordinación de estos programas con el seguro de paro ayuda en aspectos como la mejora de la detección de beneficiarios y el monitoreo de su condición de ocupación. Obsérvese además que la integración de la información sobre los beneficiarios es altamente provechosa para la evaluación de los programas. Si embargo, la articulación y coordinación han tenido importantes fallas en el pasado. Un ejemplo específico es el de los trabajadores que han obtenido prórrogas en el seguro de paro, dejándose depreciando su capital de calificaciones a la espera de una reapertura de la empresa (Rodríguez, 2005).

No solo la coordinación parece no haber mejorado con el tiempo, sino que con la creación del INEFOP los programas de mercado de trabajo pasarán a estar bajo la órbita de tres instituciones: BPS (seguro de paro), DINAE (servicios públicos de empleo) e INEFOP (otros programas activos, en particular los de capacitación). Por lo tanto, el desafío de integrar los distintos servicios es aun mayor que en el pasado.

Segundo, continúa pendiente el potencial conflicto que implica que el poder sobre los recursos recaiga en un organismo (JUNAE o INEFOP) y la elaboración de las políticas públicas en otro (DINAE-MTSS). Es posible incluso que el nuevo diseño tienda a debilitar aun más la puesta en práctica de las políticas públicas concebidas en el MTSS. Al menos dos aspectos podrían incidir en ello. Por un lado, la INEFOP contará con mayor infraestructura que la JUNAE, creándose una potencial competencia con tareas que son responsabilidad de la DINAE como es el caso del diagnóstico y monitoreo del mercado de trabajo. Por otro lado, la posibilidad de acordar acciones entre empresas y trabajadores habilita al sector privado a sustraerse de los lineamientos de las políticas públicas.

Tercero, con la creación del MIDES han quedado bajo su órbita programas que colindan con los de la DINAE. Un ejemplo es la creación de empleo directo (MIDES) y el subsidio al empleo (DINAE): se dirigen a población similar y tienen el objetivo de contribuir a la reinserción laboral pero están en distinta órbita institucional porque el primero se concibe desde la perspectiva de superar de la pobreza y el segundo, de inserción laboral. Aun cuando no trascendieron conflictos en la experiencia

reciente, la frontera entre estos programas es suficientemente difusa como para prever la necesidad de articular las acciones para evitar superposición y descoordinación en el futuro.

Por último, con respecto al sistema de seguridad social, parece apropiado discutir la coexistencia de diversos organismos sin que exista un instituto específico encargado de la regulación y fiscalización.

### **¿Qué se espera de los programas activos de mercado de trabajo?**

En materia de mercado de trabajo, la nueva administración se centró en las relaciones laborales y no en las políticas activas de empleo. Quizá esto explica el bajo protagonismo de estos programas en los años recientes. Pero más allá de esta etapa, las acciones emprendidas en Uruguay no parecen estar insertas en una política de largo plazo de crecimiento de la competitividad y productividad, al igual que ocurre según Weller (2008) en otros países latinoamericanos.

Un indicador sugerente de este fenómeno es el carácter anticíclico del gasto del FRL. Mientras que la demanda por recursos es elevada en respuesta a la emergencia social derivada del alto desempleo en épocas recesivas, en etapas de dinamismo las demandas no parecen reaccionar. Sin embargo, objetivos de mejora de competitividad y productividad deberían alentar la presión por recursos. Este fenómeno no parece responder solamente a una falta de dinamismo del sector privado, sino que desde las políticas públicas el énfasis ha estado tradicionalmente puesto en la atención a las poblaciones más vulnerables. En este sentido, parecería que en cierta medida las discusiones sobre el destino de los recursos habrían girado en torno a una falsa oposición entre la atención de estas poblaciones (amas de casa, jóvenes, población de bajo nivel educativo) y los trabajadores ya insertos. Así, parecería no haberse incorporado que los efectos de una mejora de la productividad de los recursos humanos (no vulnerables en primera instancia) potenciaría un dinamismo del mercado de trabajo a su vez potenciador de las acciones dirigidas hacia los más vulnerables.

### **La evaluación de los programas**

La recopilación de evaluaciones y más en general, de las discusiones sobre la eficacia de los programas de protección al trabajador y los programas activos de mercado de trabajo, muestra carencias en la información y en los diagnósticos, al menos en lo que refiere a las evaluaciones de impacto y de análisis de costo-efectividad. Vale la pena mencionar que sí se introdujo este perfil en el diseño de la evaluación de los recientes programas de alivio a la pobreza.

Con respecto a los problemas de información, en general está disponible en lo que refiere al gasto, cobertura y características de los beneficiarios de los distintos programas tanto de seguridad social como de los de mercado de trabajo. Pero a lo largo del documento se han recogido varias limitaciones. Por ejemplo, la información agregada del BPS no permite conocer la situación financiera de cada programa ni la distinción entre los contributivos y no contributivos. Tampoco existe un organismo que centralice la información de todo el sistema de seguridad social. El problema es más acentuado con respecto a las iniciativas de programas de mercado de trabajo que se desarrollan a nivel local.

A pesar de esta carencia, está previsto que para el año 2010 quede conformado el Sistema de Información Integrado del Área Social (SIAS). El proyecto consiste en reunir en una única base de datos las características de las personas y hogares beneficiarios de alguno de los programas de protección social que brinda el Estado. El objetivo del SIAS es generar información para ser analizada por el gobierno e investigadores privados, y generar una evaluación permanente del funcionamiento de las políticas en el corto, mediano y largo plazo. Las instituciones que estarán

involucradas —al menos en la primera etapa del proyecto— son el BPS, el MIDES, el MSP, el MTSS y el Ministerio de Vivienda.

Con respecto a la naturaleza de las evaluaciones, la puesta en funcionamiento del INEFOP en el año 2009 puede ser una oportunidad para introducir nuevas prácticas que permitan perfeccionar la calidad de las evaluaciones y particularmente, introducir conceptos de costo-efectividad. En efecto, puesto que en marco del nuevo instituto al menos algunos actores ven la oportunidad de revisar los programas existentes y trabajar en su rediseño, las circunstancias parecen apropiadas para que en la concepción de las nuevas acciones se integre los objetivos buscados, el diseño del programa y el diseño de evaluación. Este tipo de planificación permite contar con el sistema de información adecuado y en el momento requerido, aspectos fundamentales para realizar evaluaciones.

Diferente es la situación de los programas de la seguridad social y las prestaciones de salud a trabajadores activos. Indudablemente, todos estos programas cuentan con registros administrativos —que están al servicio de su funcionamiento— y se dispone de información sobre gasto, cobertura y características de los beneficiarios. Sin embargo, más allá de que el sistema de información no está diseñado con fines de evaluación, los registros no son explotados con ese objetivo por lo que es difícil juzgar su potencial. En este sentido, el escaso uso que se ha dado a la información con fines de análisis y evaluación parece depender en mayor medida de decisiones que de carencias en los datos.

Obsérvese que información y evaluación son dos aspectos que deben ser vistos en forma conjunta. Tal como se señala en Samaniego (2002) la planificación de la evaluación requiere implementar un sistema de información adecuado. Además, Samaniego destaca que la experiencia internacional muestra que los resultados de las evaluaciones suelen ser sensibles a los métodos utilizados. Al menos por este motivo, es recomendable que la información primaria utilizada sea pública para ser utilizada por diferentes analistas.

## Certificaciones y acreditaciones

Otra de las debilidades que presentan los cursos de formación y capacitación en Uruguay es no contar con habilitaciones de certificaciones y acreditaciones que permita que trabajadores que recibieron capacitación a través de una demanda puntual de una empresa pueda acceder a un trabajo con esos requerimientos en otra empresa. De esta forma, la formación a demanda tiende a generar una formación específica que posteriormente no es reconocida en el mercado de trabajo.

## Bibliografía

- Amarante, Verónica y Bucheli, Marisa. (2008). *Cuadernos del CLAEH 96-97*, 2º serie, Año 31, 2008, pgs. 175-207.
- Arenas de Mesa, Alberto y Bertranou, Fabio M. (2005). “Previsión social: ¿Reformular o consolidar el modelo mixto?”. En *Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, ISBN 92-2-317102-2, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, pgs. 397-421.
- BPS. (2005). *Comentarios de Seguridad Social N° 7*, Asesoría Económica y Actuarial del BPS, abril-junio.
- Bertranou, Fabio M. (2005). “Protección social, mercado laboral e institucionalidad de la seguridad social”. En *Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, ISBN 92-2-317102-2, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, pgs. 179-197.

- Bucheli, Marisa y Vigna, Andrés. (2006). “Presentación de la política de exoneraciones de aportes a la seguridad social en Uruguay”, DT N° 12/06, dECON, FCS, UdelaR.
- Celiberti, Lilian. (2008). *Uruguay: estudio nacional. Políticas de empleo para la igualdad de género y raza/etnia en los países de MERCOSUR y Chile*. OIT y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Santiago de Chile.
- DINAE. (2007). *Programa de Inversión Productiva. Informe período 1996-2007*, Area de Emprendimientos Productivos, DINAE, MTSS, junio.
- Doyenart, Juan Carlos. (2000). *Estudio de impacto sobre la capacitación sobre la situación laboral de los egresados*. Proyecto de colaboración externa OIT/CINTEFOR/MTSS, Montevideo, diciembre.
- Equipos Mori. (2008). “Informe de la Evaluación del Seguimiento del Programa de Apoyo a la Creación de Micro y Pequeños Emprendimientos (Emprende-Uruguay)”, Informe para la DINAE y JUNAE, enero, Montevideo.
- Espino, A.; Salvador S. (2002). “Costos laborales de Hombre y Mujeres. El caso de Uruguay”. En Abramo Rosalba Todaro (Ed): *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*, Oficina Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Perú.
- Espino, Alma; Alesina, Lorena; Espíndola, Fabiana y Sanromán, Graciela. (2005). “Resultados de la evaluación de PROIMUJER”. DT 01/06, *Serie de Documentos de Trabajo*, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Montevideo.
- Graña, Gonzalo. (2002). *Políticas de empleo, formación y diálogo social: discusión conceptual y aproximación empírica al caso uruguayo*. Montevideo, Cinterfor, ISBN 92-9088-133-X.
- Ferreria-Coimbra, Natalia y Rodríguez, Juan Manuel. (2004). *Protección Social en Uruguay. Fianciamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2002*. Organización Internacional del Trabajo, ISBS 92-2-315497-9, Santiago de Chile.
- INJU. (2008). “El Estado y los jóvenes”. *Estrategia para la evaluación de Políticas Sociales en Uruguay*, (MIDES, 2008).
- MIDES. (2007). *Del vientre de los sueños nace la realidad. Sistematización Programa Trabajo por Uruguay*. Dirección de Desarrollo Ciudadano, MIDES.
- Notaro, Jorge; Alonso, José y Perazzo, Ivonne. (2006). “La gestión de iniciativas con impacto en el empleo. Uruguay 2005-2006”. Informe final del Proyecto OIT-OPP para la generación de un Banco de Acciones.
- Velásquez, Mario (2005). “Seguro de desempleo: Evaluación y lineamientos para su modernización”. En *Uruguay: Empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, ISBN 92-2-317102-2, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, pgs. 373-395.
- Saldain, R. y Lorenzelli, M. (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.
- Samaniego, Norma. (2002). “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* 19, CEPAL, Santiago de Chile.
- SIPRÓN. (2007). “Evaluación del Proyecto Programa Piloto de Difusión de Tecnologías de la Información en Programas Sociales”, Informe para la DINAE/MTSS.
- Weller, Jurgen. (2008). “Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe”, LC / L.2880, CEPAL, Santiago de Chile.

## Lista de abreviaciones

AFAP	Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional
ASSE	Administración de Servicios de Salud del Estado
BPC	Base de Prestaciones y Contribuciones
BPS	Banco de Previsión Social
CEDEL	Centro de Desarrollo Económico Local
CEPE	Centro Público de Empleo
DINAE	Dirección Nacional de Empleo
DIPRODE	Dirección de Proyectos de Desarrollo
DISSE	Dirección de Seguros Sociales por Enfermedad
DNSS	Diálogo Nacional de Seguridad Social
ECA	Entidad de Capacitación
ETM	Equipos Técnicos Multidisciplinarios
FDI	Fondo de Desarrollo del Interior
FONASA	Fondo Nacional de Salud
FRL	Fondo de Reconversión Laboral
IAMC	Institución de Asistencia Médica Colectiva
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
INJU	Instituto Nacional de la Juventud
JUNAE	Junta Nacional de Empleo
MEVIR	Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MSP	Ministerio de Salud Pública
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
PANES	Programa de Atención Nacional a la Emergencia Social
PES	Plan de Equidad Social
RUEC	Registro Único de Entidades de Capacitación
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SPE	Servicios Públicos de Empleo
UCP	Unidad Coordinadora del Programa

**TABLA 1**  
**EROGACIONES DEL BPS**  
*(En porcentaje)*

Año	Estructura de las erogaciones			Total	Total erogaciones / PBI
	I.V.S.	Prestaciones a activos	Gastos de funcionamiento		
1990	76,7	18,9	4,5	100	10,2
1991	76,9	18,8	4,3	100	11,4
1992	78,7	17,3	3,9	100	12,2
1993	76,8	17,9	5,3	100	13,1
1994	76,9	18,1	5,0	100	13,3
1995	76,0	19,0	5,0	100	13,8
1996	76,0	18,0	5,9	100	13,8
1997	76,1	19,1	4,8	100	13,7
1998	75,3	19,8	4,9	100	13,8
1999	74,7	20,2	5,2	100	15,0
2000	74,3	20,4	5,3	100	15,0
2001	74,6	20,0	5,4	100	15,0
2002	74,4	20,0	5,6	100	14,7
2003	74,3	19,1	6,6	100	12,7
2004	73,6	20,0	6,3	100	11,2
2005	72,4	21,2	6,4	100	11,5
2006	70,0	22,5	7,5	100	11,3
2007	69,1	23,9	7,0	100	10,8

Fuente: BPS (Anuarios Estadísticos) y BCU.

**TABLA 2**  
**GASTOS DE LOS PROGRAMAS A ACTIVOS DEL BPS**  
*(En porcentaje del PBI)*

Año	Seguro de paro	Subsidio por maternidad <sup>1</sup>	Asignaciones familiares y prestaciones médicas <sup>2</sup>	Cuotas mutuales <sup>3</sup>	Subsidio por enfermedad	Fondos Especiales (Construcción y Trabajo a Domicilio) <sup>4</sup>	Aportes Fondo de Seguridad Social <sup>5</sup>	Total Programas a Activos
1990	0,17	0,05	0,43	0,96	0,11	0,16	0,05	1,92
1991	0,19	0,04	0,39	1,17	0,11	0,19	0,06	2,14
1992	0,20	0,05	0,38	1,10	0,10	0,22	0,06	2,11
1993	0,24	0,05	0,35	1,31	0,10	0,22	0,06	2,34
1994	0,26	0,05	0,32	1,37	0,09	0,27	0,05	2,41
1995	0,33	0,06	0,39	1,47	0,09	0,24	0,05	2,62
1996	0,27	0,05	0,44	1,38	0,08	0,19	0,06	2,48
1997	0,24	0,05	0,44	1,57	0,08	0,18	0,06	2,62
1998	0,24	0,06	0,46	1,66	0,09	0,18	0,06	2,74
1999	0,36	0,07	0,48	1,73	0,10	0,21	0,08	3,03
2000	0,39	0,07	0,56	1,67	0,11	0,18	0,10	3,06
2001	0,47	0,06	0,48	1,64	0,10	0,16	0,10	3,00
2002	0,54	0,06	0,55	1,49	0,09	0,12	0,11	2,95
2003	0,29	0,05	0,47	1,41	0,07	0,08	0,07	2,42
2004	0,16	0,04	0,51	1,36	0,07	0,08	0,04	2,25
2005	0,15	0,04	0,54	1,46	0,08	0,12	0,04	2,43
2006	0,17	0,04	0,51	1,55	0,09	0,14	0,04	2,55
2007	0,19	0,05	0,50	1,52	0,11	0,17	0,04	2,58

Fuente: BPS (Anuarios Estadísticos) y BCU.

<sup>1</sup> A partir de 2002 incluye el Programa Acción Madres Adolescentes.

<sup>2</sup> A partir de 2000 y 2004 incluye asignaciones familiares a hogares de bajos recursos (Ley 17.139 Art. 4 y Ley 17.758 Art. 8). Incluye prestaciones del Área de la Salud, Ayudas Extraordinarias y Traslados por Servicios Médicos.

<sup>3</sup> A partir de 2002 incluye Cuota Mutual Primaria (Ley 17.556, Art. 26).

<sup>4</sup> Incluye pago por Aguinaldo y Salario Vacacional de trabajadores de la Construcción y a Domicilio.

<sup>5</sup> Las prestaciones por Seguro de paro, Subsidio por enfermedad y los fondos especiales deben realizar aportes a la Seguridad Social.

**TABLA 3**  
**ORIGEN DE LOS RECURSOS DEL BPS**  
(En porcentaje)

Año	Aportes	Asistencia Neta	Impuestos Afectados <sup>1</sup>	Total
1990	81,6	2,2	16,2	100
1991	79,3	7,9	12,8	100
1992	76,8	11,0	12,2	100
1993	68,6	15,6	15,8	100
1994	65,1	19,3	15,5	100
1995	63,4	20,9	15,7	100
1996	60,0	24,5	15,5	100
1997	58,4	25,3	16,3	100
1998	58,4	24,7	16,8	100
1999	57,1	27,7	15,2	100
2000	56,0	29,9	14,2	100
2001	52,9	29,7	17,4	100
2002	49,1	32,4	18,5	100
2003	48,2	29,1	22,6	100
2004	51,0	23,1	25,8	100
2005	55,9	17,9	26,3	100
2006	60,0	13,2	26,8	100
2007	61,1	7,8	31,1	100

Fuente: BPS (Anuarios Estadísticos).

<sup>1</sup> Incluye IVA Afectado, Impuesto a la Lotería y a partir de 2001 COFIS (Ley 17.345, Art. 22). COFIS se elimina a partir de enero de 2007, con la Ley N° 18.083 de Reforma Tributaria.

**TABLA 4**  
**GASTOS DE LOS PROGRAMAS A ACTIVOS EN EL TOTAL DE EROGACIONES DEL BPS**  
(En porcentaje)

Quinquenio	Seguro de paro	Subsidio por maternidad <sup>1</sup>	Asignaciones familiares y prestaciones médicas <sup>2</sup>	Cuotas mutuales <sup>3</sup>	Subsidio por enfermedad	Fondos Especiales (Construcción y Trabajo a Domicilio) <sup>4</sup>	Aportes Fondo de Seguridad Social <sup>5</sup>	Total Programas a Activos
1990-1994	1,8	0,4	2,7	10,0	0,8	1,8	0,4	18,0
1995-1999	2,0	0,4	3,2	11,3	0,6	1,4	0,5	19,3
2000-2004	2,6	0,4	3,8	11,1	0,6	0,9	0,6	19,9
2005-2007	1,5	0,4	4,6	13,6	0,8	1,3	0,4	22,7

Fuente: BPS (Anuarios Estadísticos).

<sup>1</sup> A partir de 2002 incluye el Programa Acción Madres Adolescentes.

<sup>2</sup> A partir de 2000 y 2004 incluye asignaciones familiares a hogares de bajos recursos (Ley 17.139 Art. 4 y Ley 17.758 Art. 8). Incluye prestaciones del Área de la Salud, Ayudas Extraordinarias y Traslados por Servicios Médicos.

<sup>3</sup> A partir de 2002 incluye Cuota Mutual Primaria (Ley 17.556, Art. 26).

<sup>4</sup> Incluye pago por Aguinaldo y Salario Vacacional de trabajadores de la Construcción y a Domicilio.

<sup>5</sup> Las prestaciones por Seguro de paro, Subsidio por enfermedad y los fondos especiales deben realizar aportes a la Seguridad Social.

**TABLA 5**  
**GASTOS DE LOS PROGRAMAS EN EL TOTAL DE PROGRAMAS A ACTIVOS DEL BPS**  
*(En porcentaje)*

Quinquenio	Seguro de paro	Subsidio por maternidad <sup>1</sup>	Asignaciones familiares y prestaciones médicas <sup>2</sup>	Cuotas mutuales <sup>3</sup>	Subsidio por enfermedad	Fondos Especiales (Construcción y Trabajo a Domicilio) <sup>4</sup>	Aportes Fondo de Seguridad Social <sup>5</sup>	Total
1990-1994	10,2	2,2	15,2	55,3	4,4	10,3	2,5	10,2
1995-1999	10,5	2,1	16,4	58,2	3,4	7,1	2,3	10,5
2000-2004	12,9	2,0	19,0	55,7	3,2	4,4	2,8	12,9
2005-2007	6,8	1,8	20,4	59,9	3,7	5,8	1,6	6,4

Fuente: BPS (Anuarios Estadísticos).

<sup>1</sup> A partir de 2002 incluye el Programa Acción Madres Adolescentes.

<sup>2</sup> A partir de 2000 y 2004 incluye asignaciones familiares a hogares de bajos recursos (Ley 17.139 Art. 4 y Ley 17.758 Art. 8). Incluye prestaciones del Área de la Salud, Ayudas Extraordinarias y Traslados por Servicios Médicos.

<sup>3</sup> A partir de 2002 incluye Cuota Mutual Primaria (Ley 17.556, Art. 26).

<sup>4</sup> Incluye pago por Aguinaldo y Salario Vacacional de trabajadores de la Construcción y a Domicilio.

<sup>5</sup> Las prestaciones por Seguro de paro, Subsidio por enfermedad y los fondos especiales deben realizar aportes a la Seguridad Social.

**TABLA 6**  
**COBERTURA DEL SEGURO DE PARO**

Año	Tasa de desempleo <sup>1</sup>	Desempleados	Beneficiarios del Seguro de Paro (BPS)	% de beneficiarios según BPS	% de beneficiarios en la ECH
1990	8,5	102 100	12 667	12,4	-,-
1991	8,9	109 900	15 253	13,9	3,2
1992	9,0	113 200	15 288	13,5	3,0
1993	8,3	105 400	16 070	15,2	2,5
1994	9,2	121 100	18 107	15,0	2,6
1995	10,3	137 500	21 686	15,8	4,5
1996	11,9	159 100	19 258	12,1	4,9
1997	11,4	151 500	17 100	11,3	5,3
1998	10,1	123 800	17 652	14,3	4,3
1999	11,3	137 700	23 384	17,0	4,7
2000	13,6	167 700	26 200	15,6	4,2
2001	15,3	193 200	31 340	16,2	5,7
2002	17,0	211 300	37 302	17,7	6,2
2003	16,9	208 500	22 372	10,7	4,6
2004	13,1	165 300	14 140	8,6	4,2
2005	12,2	154 900	14 394	9,3	4,3
2006	11,4	167 000	16 985	10,2	2,4
2007	9,6	149 200	18 588	12,5	2,8

Fuente: en base a INE (Encuesta Continua de Hogares) y BPS (Anuarios Estadísticos).

<sup>1</sup> Tasa de desempleo y la cantidad de desempleados se presenta para localidades de 5.000 habitantes y más.

**TABLA 7**  
**COBERTURA DEL SUBSIDIO DE MATERNIDAD**

Año	Nacimientos anuales	Cantidad de subsidios por maternidad pagos en el año	Cantidad de subsidios por maternidad pagos por trimestre	Cobertura del subsidio por maternidad
1999	54 004	12 173	4 058	7,5
2000	52 770	13 975	4 658	8,8
2001	51 959	11 174	3 725	7,2
2002	51 953	11 352	3 784	7,3
2003	50 631	10 860	3 620	7,1
2004	50 052	10 950	3 650	7,3
2005	47 144	10 904	3 635	7,7
2006	47 236	11 595	3 865	8,2
2007	47 336	11 907	3 967	8,4

Fuente: BPS, MSP e INE (Estadísticas vitales).

**TABLA 8**  
**ASIGNACIONES FAMILIARES**  
(Promedios anuales)

Año	Beneficiarios <sup>1</sup>	Variación en el número de beneficiarios	Prestaciones a Activos <sup>2</sup>	Hogares de bajos recursos <sup>3</sup>	Atributarios <sup>4</sup>	Valor real 2007 = 100
1991	432 969	.-	.-	.-	.-	181
1992	434 348	0%	.-	.-	.-	173
1993	412 620	-5%	.-	.-	.-	149
1994	413 426	0%	.-	.-	.-	133
1995	359 981	-13%	.-	.-	.-	124
1996	346 361	-4%	.-	.-	.-	120
1997	362 604	5%	.-	.-	.-	118
1998	354 646	-2%	.-	.-	.-	123
1999	350 291	-1%	.-	.-	.-	123
2000	405 244	16%	.-	.-	.-	121
2001	367 344	-9%	.-	.-	.-	119
2002	383 740	4%	.-	.-	.-	106
2003	400 051	4%	301 207	98 845	215 800	94
2004	464 397	16%	315 220	149 178	249 426	94
2005	521 905	12%	324 001	197 903	279 859	97
2006	544 820	4%	335 304	209 517	294 730	98
2007	553 151	2%	341 794	211 356	300 521	100
2008	570 630	3%	251 185	319 175	.-	100

Fuente: BPS.

<sup>1</sup> A partir de enero de 2008 entró en vigencia la Ley N° 18.227 de Asignaciones Familiares.

<sup>2</sup> Reglamentado por Leyes N° 15.084.

<sup>3</sup> Reglamentado por las Leyes N° 17.139 y 17.758.

<sup>4</sup> Incluye atributarios por hogares de bajos recursos.

**TABLA 9**  
**CANTIDAD DE AFILIADOS A DISSE-FONASA**

<b>Año/ Mes</b>	<b>Total Trabajadores</b>	<b>Privados</b>	<b>Públicos</b>	<b>Jubilados</b>	<b>Docentes</b>	<b>Judiciales</b>	<b>Bancarios</b>	<b>Menores</b>	<b>Total</b>
1992	574 132	574 132	--	--	--	--	--	--	574 132
1993	576 277	576 277	--	--	--	--	--	--	576 277
1994	569 070	569 070	--	--	--	--	--	--	569 070
1995	569 510	569 510	--	--	--	--	--	--	569 510
1996	571 568	571 568	--	--	--	--	--	--	571 568
1997	588 277	588 277	--	23 432	--	--	--	--	611 709
1998	593 503	593 503	--	39 868	--	--	--	--	633 371
1999	594 249	594 249	--	47 260	--	--	--	--	641 509
2000	566 618	566 618	--	47 793	--	--	--	--	614 411
2001	537 682	537 682	--	47 131	--	--	--	--	584 813
2002	501 875	501 875	--	46 905	14 746	--	--	--	563 526
2003	463 633	463 633	--	46 608	16 054	--	--	--	526 295
2004	495 639	495 639	--	48 124	16 821	3 062	--	--	563 646
2005	545 986	545 986	--	48 944	17 011	3 358	--	--	615 299
ago-06	605 298	605 298	--	49 959	29 668	3 512	--	--	688 437
ago-07	639 111	629 506	9 605	50 834	31 372	3 513	--	--	724 830
dic-07	696 261	671 781	24 480	52 560	32 141	3 522	--	--	784 484
ene-08	698 195	673 239	24 956	57 434	32 046	3 523	--	171 841	963 039
feb-08	732 051	706 587	25 464	63 111	32 601	3 513	--	307 565	1 138 841
mar-08	739 122	699 978	39 144	64 425	30 676	--	2 595	332 624	1 169 442
abr-08	768 457	713 137	55 320	65 761	31 347	--	6 886	367 543	1 239 994
may-08	778 131	711 905	66 226	66 564	32 042	--	6 810	376 679	1 260 226
jun-08	781 166	714 631	66 535	67 655	32 476	--	6 790	389 345	1 277 432
jul-08	822 455	718 118	104 337	68 926	--	--	7 228	405 831	1 304 440
ago-08	843 328	725 153	118 175	69 412	--	--	7 317	417 479	1 337 536
sep-08	855 211	735 669	119 542	70 116	--	--	7 215	424 444	1 356 986

Fuente: BPS.

**TABLA 10**  
**AFILIADOS FONASA POR SEXO, SEGÚN INSTITUCIÓN.**  
**SEPTIEMBRE 2008**

	<b>Mujeres</b>	<b>Hombres</b>	<b>Total</b>
IAMC	587 464	687 217	1 274 681
ASSE	35 364	53 925	89 289
Seg. Privados	13 154	11 641	24 795
<b>Total FONASA</b>	<b>635 982</b>	<b>752 783</b>	<b>1 388 765</b>

Fuente: Observatorio Social de Programas e Indicadores.

**TABLA 11**  
**AFILIADOS FONASA POR GRUPO DE EDADES, SEGÚN INSTITUCIÓN.**  
**SEPTIEMBRE 2008**

	Niños y adolescentes	19 y más	Total
IAMC	422 196	852 485	1 274 681
ASSE	22 205	67 084	89 289
Seg. Privados	11 964	12 831	24 795
Total FONASA	456 365	932 400	1 388 765

Fuente: Observatorio Social de Programas e Indicadores.

**TABLA 12**  
**PROGRAMAS DE LA DINAE/JUNAE**

Programa	Ejecución	Población objetivo	Organismo	Descripción
PROCAL	Centralizada	Trabajadores en Seguro de desempleo despedidos		Capacitación con beca
Trabajadores en actividad	Centralizada	Ocupados donde la empresa solicita un subsidio		Capacitación para mejorar puestos en empresas. La empresa solicita un subsidio al FRL y realiza una contrapartida.
PROCAPRO	Centralizada	Ocupados con problemas de empleo		Capacitación para proyectos productivos. Una organización presenta la propuesta de capacitación.
ESPECIALES	Centralizada	Ocupados de sectores o empresas no comprendidos en los dos anteriores		Capacitación focalizada a problemas especiales. Una empresa, sector o sindicato solicita un financiamiento para una capacitación puntual.
PROGRAMA PARA TRABAJADORES RURALES	Descentralizada	Trabajadores rurales y pequeños productores en la actividad agraria	MEVIR	Capacitación / Apoyo a autoempleo, Emprendimientos
PROIMUJER	Descentralizada	Mujeres mayores de 18 años, sin empleo o en situación de empleo con restricciones. Buscadoras de trabajo por primera vez menores de 40 años.		Capacitación para mejorar empleabilidad /Apoyo emprendimientos productivos / Promoción de igualdad de oportunidades
PROCLADIS	Descentralizada	Discapacitados físico, mentales	Asociación Cristiana de Jóvenes	Capacitación específica / Apoyo emprendimientos
PROJOVEN	Descentralizada	Jóvenes de bajos ingresos y jóvenes en seguro de paro	INJU	Capacitación / Apoyo emprendimientos / Inserción laboral
ÁGORA	Descentralizada	Población ciega y de baja visión	Unión Nacional de Ciegos del Uruguay (UNCU)	

Fuente: elaboración propia

**TABLA 13**  
**TRABAJADORES CAPACITADOS EN CURSOS DE RECONVERSIÓN**  
**LABORAL POR AÑO, SEGÚN PROGRAMA**

	2005	2006	2007
PROCAL	2 439	1 094	33
Proimujer	600	500	282
Procladis	150	75	83
Projoven	1 671	2 193	2 091
Trabajadores rurales	680	1 175	1 055
Emprende Uruguay	103	121	245
Fomypes	34		127
Otros	287	326	213
Total	5 964	5 484	4 129

Fuente: Memoria Anual del MTSS, 2005-2007.

**TABLA 14**  
**MONTO ESTIMADO DE TRANSFERENCIAS A EMPRENDIMIENTOS FIL,**  
**FIP Y DESARROLLO LOCAL**

*En dólares americanos*  
*(Tipo de Cambio utilizado al momento de la transferencia)*

Tipo de Convocatoria	Emprendimientos aprobados	Monto Transferido	Transferencia promedio por proyecto
FIL 1 a 5 (2006-2007)	261	340 829	1 306
FIP 1 y 2 (2008)	28	22 548	805
Sociocultural 1 Desarrollo Local (2008)	22	35 613	1 619
Productivo 1 Desarrollo Local (2008)	116	116 486	1 004
Total ejecutado Emprendimientos 2006-2008	427	515 476	1 207
Transferencias para Seguimiento Técnico 2006-2008 (incluye Manos Escuela)		155 329	
Total emprendimientos y seguimiento		670 805	
Total de transferencias programa POP 2006-2007 (Incluye seguimiento)		423 176	

Fuente: MIDES, Área de Desarrollo Local.

**TABLA 15**  
**COSTO ESTIMADO DEL PROGRAMA URUGUAY TRABAJA.**  
**COBERTURA 3.000 PARTICIPANTES**

	Indicador	Costo unitario por mes en \$	Costo unitario en 9 meses en \$	Total subprograma
Prestación (Equivalente a 2 BPC)		3 272	29 448	88 344 000
Aportes BPS	18,125%	593	5 337	16 012 350
BSE	3,5%	115	1 031	3 092 040
Acompañamiento social y Capacitación	15%	491	4 417	13 251 600
Administración	2%	65	589	1 766 880
Supervisión	15%	491	4 417	13 251 600
Herramientas y Materiales	20%	654	5 890	17 668 800
Alfabetización e Informática	3,4%	111	1 000	3 000 000
20% de Reinserción laboral (de 15 a 20 UR por persona)		133	1 200	3 600 000
Imprevistos		97	876	3 130 000
SUNCA		228	701 556	6 314 000
		6 250	53 300	172 995 022

Fuente: Elaborado a partir de la Rendición de Ejecución de Cuentas del primer y segundo llamado de 2008.

**TABLA 16**  
**EMPRESARIOS PRODUCTIVOS, SOCIOCULTURALES**  
**Y AMBIENTALES PRESENTADOS Y SELECCIONADOS**

	Nº de llamados	Empresarios presentados	Empresarios seleccionados
2006	1	152	64
2007	4	532	214
I Sem. 2008	2	324	146
II Sem. 2008	1	324	En proceso de evaluación
Total	8	1 332	424

Fuente: MIDES.

## Comentarios

**Juan Mailhos**

Buen día a todos, quiero empezar agradeciendo la invitación, creo que es una buena oportunidad que se nos brinda para poder hacer reflexiones, respecto de algunos aspectos de institucionalidad.

Yo quiero empezar agradeciendo también a Marisa la oportunidad de comentar este trabajo y que ya adelanto creo que es un muy buen aporte desde la óptica de pretender sintetizar y presentar un panorama acabado de lo que son estos aspectos: seguridad social, la parte de servicio de salud y la parte de capacitación. También establecer que los comentarios que yo voy a hacer van a estar referidos a la parte que yo conozco más, que es el tema de la capacitación, me voy a sentir más cómodo en esto y quizás sean más útiles mis reflexiones en la parte de las políticas activas de empleo.

Para comenzar, el trabajo me pareció muy bueno, pero me pareció muy buena también esta sistematización final que hace Maritza y muy provocadora en algunos aspectos. Uno tiene la tentación de recorrerlos todos pero bueno focalizaremos en algunos.

Lo primero que quiero decir es que la nueva institucionalidad en algunos de estos aspectos que se mencionan en este trabajo ha sido fruto de algo que a nuestro juicio como sector empleador hemos reclamado que es el diálogo. Sin referirme específicamente al tema seguridad social, se ha instalado en el país un diálogo social de Seguridad social, que habrá sido eficaz o no y habrá tenido las disfunciones que habrá tenido, pero el tema de la seguridad social y las modificaciones específicamente al sistema de seguro de paro, ha sido discutido, ha tenido un ámbito de discusión. Lo mismo digo respecto de la ley del INEFOP. Como todos ustedes saben, como representantes empresariales no estamos de acuerdo con la solución legal a la que se arribó pero no seríamos justos si no admitiéramos que respecto del proyecto de ley del INEFOP hubo una discusión que se elaboró durante algunos meses dando oportunidad de que todos nos expresáramos en el acuerdo o en el desacuerdo. Y esto es una cosa que lamentablemente pareciera ser la excepción que confirma la regla porque para nosotros hay proyectos de ley, y creo que el Ministro del Trabajo refirió al proyecto de ley de negociación colectiva, en el cual no tenemos estos ámbitos, y es una buena oportunidad para reclamar un ámbito de discusión de diálogo para una norma que va a ser con seguridad, si se aprueba, muy trascendente en lo que hace a las relaciones laborales del país. Entonces, lo primero que quería dejar era esa constancia.

Yendo al tema específico del sistema de políticas activas destinadas a la capacitación, haré algunas reflexiones que son a mi juicio bastante provocadoras. ¿Por qué se llega a reformular el sistema de la Junta Nacional de Empleo?

Esta es una cuestión que es bueno reflexionarla, a nuestro juicio la reformulación del Sistema de la Junta Nacional de Empleo se inicia cuando constatamos que la Junta Nacional de Empleo como una entidad administradora del fondo de reconversión laboral, no tiene personería jurídica formal, y esto llevó a que todo el sistema se desarrollara con una Junta Nacional de Empleo que administraba por unanimidad y de manera reglada el fondo de reconversión laboral, y ejecutaba la unidad ejecutora del Ministerio del Trabajo que era la DINAE. Sin embargo yo creo que una de las razones que hicieron más evidentes la necesidad de reestructurar el sistema de la Junta Nacional de Empleo fue la propia reestructura de la DINAE. La DINAE como brazo ejecutor de la Junta cada vez fue quedando, luego de un proceso largo de reestructura como un brazo más raquítico para ejecutar las decisiones de la Junta Nacional de Empleo. Eso fue a nuestro juicio también lo que en cierto sentido provoca de una manera decisiva y a la larga la propia acumulación de Fondo

de Reconversión Laboral. Además hay un elemento que no está relevado, por lo menos no está enfatizado en el trabajo que es que hace varios años que no estamos cumpliendo con los objetivos esenciales que estableció la ley del Fondo de Reconversión Laboral que es brindar capacitación a los trabajadores que están en el seguro de paro. Cuando analizamos aquí en el trabajo que por años se atienden de 4.000 a 6.000 trabajadores estamos simplemente diciendo que los programas descentralizados que normalmente eran accesorios a la finalidad principal que se había establecido del Fondo de Reconversión Laboral, atienden ese número de beneficiarios. La finalidad principal es las empresas que tienen dificultades enviarán a sus trabajadores al seguro de paro, y para esos trabajadores que están en el seguro de paro aprovechemos este momento de paralización de actividades para poder recapacitarlos, mejorar su empleabilidad. Lógicamente estamos hablando de aquellos que están por causal despido: Mejorémosles la empleabilidad para que puedan tener un arma adicional en su búsqueda de nuevo empleo y recalificarlos llegado el caso.

Entonces a nuestro juicio lo que provoca la necesidad de reestructurar el sistema de la Junta es esto: Dotarle de los elementos de una personería jurídica que estuvo siempre discutida a nivel del sistema de la Junta, aclarar que tiene personería jurídica que puede realizar los temas que le son propios y que son necesarios para el cumplimiento de su fines establecidos por ley.

Por eso la solución que está consagrada en la nueva ley en la medida en que tendía a este objetivo a nosotros nos parecía bien que la Junta Nacional de Empleo transitara el camino de ser una persona pública no estatal.

Hasta ahí a nosotros nos parecía conveniente.

Se le achaca al diseño institucional el tema de la lentitud en la toma de las decisiones. Inclusive se le atribuye a esto o a los conflictos que hay en la Junta el hecho de decisiones lentas, de decisiones frenadas y que eso también era un elemento que había que tomar en cuenta a la hora de reformular. Bueno, nosotros hoy asistimos a una solución legal que no compartimos que es imaginar al INEFOP como un consejo de salarios. La misma estructura de un consejo de salarios, siete miembros, tres gubernamentales, dos trabajadores y dos representantes de empresarios, y el mismo sistema de toma de decisiones por mayoría. A nuestro juicio, esto es una pérdida de calidad importantísima en el diseño, en la llegada y en la puesta en marcha de lo que tienen que ser las políticas activadas de empleo. ¿Por qué? ¿Por qué acá puede haber una pérdida de calidad?

Porque nosotros partimos de la base que la materia de capacitación, y así ha sido por mucho tiempo, es un ámbito natural de colaboración de las empresas con los sindicatos e inclusive con el sector público y eso lo han evidenciado todos los años de actuación de la Junta Nacional de Empleo. No cabe duda de que todos llegamos a la mesa de la Junta Nacional de Empleo con diagnóstico de la realidad muy diversos. Pero tampoco cabe duda que el ejercicio del acuerdo, por consenso nos daba la posibilidad de encontrar la solución para el problema, de una manera compartida entre todos los sectores, y eso, a nuestro juicio, va directamente en la línea de que esas soluciones eran compartidas y esas soluciones eran empujadas por los tres sectores por igual.

Establecer hoy por hoy, el tema de las mayorías va a generar una gimnasia nueva, va a generar una dinámica nueva y a nosotros nos parece que corremos riesgos muy trascendentes.

Marisa planteaba ahora la pregunta “Como quedará el actor social que resulte minoritario en una decisión?” Vamos a ponerla directamente o hacer distinta la pregunta.

- ¿Puede llevarse adelante una política activa en materia de empleo en contra de lo que piensa el sector trabajador? ¿Es funcional, es adecuado, es conveniente?
- ¿Puede llevarse adelante una política activa de empleo en contra de lo que piensa el sector empresarial? ¿Es adecuado, es conveniente, es funcional?

- Pero mucho peor, podríamos llevar adelante una política activa de empleo en contra de lo que piensa el sector gubernamental, porque esa posibilidad esta latente y podría llegar a darse el caso de que se transitara por ese camino.

Por lo tanto quise explicar, por qué nosotros creíamos que teníamos un sistema que era en cuanto a calidad muy superior al que hoy vamos a desarrollar. No voy a hacer hincapié y en que estamos inoculándole a este ámbito también un factor de conflictividad porque es indudable que esas son posibilidades que van a estar bien presentes en la nueva realidad.

Tampoco creo, y esto también adelantándonos un poquito a otra de las críticas, que este nuevo diseño supere las dificultades entre la coordinación de quien elabora las políticas y quien las ejecuta. Porque no creo que sigan estando en ámbitos de decisión distintos, y segundo que no es un tema de la manera en que se toma las decisiones sino es un tema de lograr la mejor coordinación y eso, directamente, no es un tema de diseño si no que es un tema de voluntades políticas.

Es verdad que el Fondo de Reconversión Laboral ha acumulado fondos. Eso es una realidad incontrastable, el tema es porque se llega a esa situación y yo anunciaba que uno de los elementos que ha llevado a que esta situación suceda es el hecho que no tenemos programa para trabajadores del seguro de desempleo, que es él que era numéricamente más mayoritario y el que implicaba mayores costos. Porque ustedes deben recordar también que en algunos otros momentos el Fondo no solamente no acumuló sino que tuvo déficit, o sea, nosotros nos sobregiramos en la administración del Fondo y estaban comprometidas las recaudaciones de ese Fondo. Aún hoy seguimos discutiendo de qué manera reinstalar el tema de trabajadores en seguro de paro. Además, nosotros queremos hacer alguna reflexión que iba en la línea de si el Fondo de Reconversión Laboral puede aplicarse a quienes no son contribuyentes o si el Fondo de Reconversión Laboral como hoy está planteado debería aplicarse a la crisis, a dar una apoyatura a los temas de la crisis, y acá yo creo que es bueno plantearse que la administración que hace la Junta y que hoy hará el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, no es una administración libre, es una administración regulada, o sea, es una administración que hace en función del cumplimiento de los objetivos que marca específicamente la ley. Entonces en ese sentido ya hemos vivido algunas otras situaciones y en otros gobiernos inclusive en los cuales se nos solicitaba aplicar el Fondo a cosas a las cuales no podíamos aplicar y en ese caso solamente fue posible aplicar el Fondo de Reconversión Laboral con una norma habilitante de dudosa regularidad. Pero la norma existió y nosotros estimamos que esto tiene que ser así, o sea, la administración es para los fines que marca la ley, hoy será la ley del INEFOP, pero no es para las cosas que no marca la ley. Y si se pretende que se aplique a cosas que no marca la ley, es necesario establecer las condiciones legales en el sentido amplio, o reglamentarias que permitan aplicar ese fondo a esos nuevo objetivos.

Para ir cerrando, hay muchos temas que me provocarían una reflexión especial. Hay un tema que a nosotros nos parece un inconveniente, la nueva institucionalidad, y lo marcamos así en el proceso de discusión de la ley y es el hecho de que el Poder Ejecutivo si no aprueba el compromiso de gestión no aporta y a nosotros nos parece que eso no es una buena solución. Es una solución que es inédita en el derecho nuestro y es una solución que nosotros también quisiéramos tener para el sector privado.

Por tanto, nos parece que el hecho de que el gobierno tenga la facultad en un tema tan trascendente como éste, que tiene una implicancia social como ésta, que tiene la centralidad que dice tener un tema como el empleo no nos parece una buena señal que la no aprobación de compromiso de gestión faculte a no hacer los aportes en esta materia.

Nosotros hubiéramos pensado que igualmente se tiene que hacer los aportes y generar algún otro tipo de situación para zanjar el tema y poder en definitiva solucionar la diferencia de política.

Y quiero hacer una reflexión final. Muchas de estas situaciones se generan por la falta de liderazgo del gobierno en estos temas. Acá el trabajo instala la dicotomía entre el tema de relaciones laborales y el tema de políticas activas de empleo. Este gobierno ha decidido un lineamiento de profundizar mucho más el tema de relaciones laborales respecto de esto, es una elección política y eso es también una de las definiciones que explican que cuando en esta materia no hay liderazgo del sector público también se hace mucho más difícil poder llegar a concretar la solución.

Nosotros esperamos que esto pueda llegar a cambiar a la mayor brevedad. Tenemos decisiones muy importantes que tomar ya vigente la ley, y entendemos que no hay elementos ni argumentos para que esas decisiones no se tomen y no se ponga en marcha el Instituto que ya tiene varios meses de creación. Así es que hasta acá alguna de las reflexiones que quería hacer, y felicitar a las autoras de este trabajo porque es un muy buen compendio de lo que es la realidad y es un buen documento base para un diálogo mas profundo en estas materias.

## Comentarios

**Héctor Masseilot**

Buenos días para todos y todas, agradecemos la invitación.

El trabajo que se nos presenta, es un estudio que nos va a permitir dar continuidad a ciertos debates, el esfuerzo de las autoras exhibe rigurosidad técnica y objetividad en las opiniones, hay para evaluar una serie de diagnósticos que se presentan, para las diferentes políticas y en los diferentes instrumentos, y eso es muy importante, más allá de los distintos abordajes en los conceptos para poder trabajar con esos diagnósticos, aunque no siempre vamos a estar de acuerdo de como se arriba a algunas conclusiones, si señalar el carácter científico que se le ha dado a esto con una rigurosidad estadística importante, realmente, ya que este tipo de trabajos son necesarios.

Yo pretendería profundizar un poco más en cuales son los problemas posiblemente prioritarios, en esta coyuntura para abordar los temas de la capacitación para el empleo, que son los temas que se están planteando, algunos de los que Mailhos hacia referencia fundamentalmente.

El estudio releva uno de esos problemas con mucha claridad, algo que tenemos que resolver, capaz, que de inmediato, hay excesiva segmentación y fragmentación, multiplicidad de esfuerzo y falta de optimización de los recursos, muchos organismos públicos y privados, organizaciones sociales, ONGs, planteando las mismas iniciativas para los mismos problemas y para hacer las mismas cosas, da la impresión que surge una especie de competencia, hasta para las mismas poblaciones objetivo, a esta segmentación de las acciones y políticas en el marco nacional hay que imponerle un espacio u organismo articulador de las políticas para que los esfuerzos se transformen en resultados sinérgicos y buscar cuales son aquellas acciones más pertinentes y las más eficaces.

Es un problema a resolver en lo inmediato y este estudio lo trasunta en toda su extensión, el poder ubicar las distintas acciones y esfuerzos que se hacen, fundamentalmente en el plano público. Por lo tanto el trabajo nos permite esta continuidad, y es bien pertinente, como decía Mailhos, también aprovechar este tiempo en ir un poco mas a ese renglón de las política activas, y también algunas de las pasivas. Es muy importante que se establezcan los conceptos sobre salud y protección social, ya que definitivamente hay elementos en ambos espacios para que también las políticas activas tengan el concurso de las acciones desde estos niveles, porque siempre está la existencia de poblaciones en riesgo social, y no vamos a encontrar con que una cobertura de parte de una política pasiva sirva para incrementar las acciones en las políticas activas etc., también desde esos espacios tenemos que volcar los aportes, es interesante y pertinente el haber tomado estos elementos de la protección en materia de estar relacionándolo a las políticas activas.

Desde el Movimiento Sindical hemos sostenido permanentemente la necesidad de tener políticas públicas activas de empleo, en los tiempos políticos y socio económicos que están transcurriendo, para nosotros son fundamentales. Dicho contexto nos reclama absoluta celeridad y certezas en definir los pasos en este tema y fundamentalmente en llegar a un objetivo básico; que el Uruguay tenga políticas públicas activas de empleo con objetivos y mecanismos claros para todos los actores y no tantas iniciativas segmentadas. Esto significa establecer cuál es la estrategia del país en materia de producción, niveles de calificación y pertinencia e inclusión para que estos elementos se trasformen en esa política públicas, políticas activas de empleo de carácter público y no de lo público, público, hablamos de que la sociedad en su conjunto se posesione de estas definiciones; es el desafío del momento.

El trabajo también recoge, sin duda, el papel jugado por la JUNAE. La JUNAE culmina un ciclo, una etapa de la cual estuvo huérfana de otras medidas y mecanismos coadyuvantes para

los cometidos que tenía fijado, y también para los que no tenía estipulado; sin personería jurídica; resolviendo siempre por las vías del consenso; con el mandato de reconvertir la mano de obra hacia otras actividades laborales en un mercado de trabajo con las tasas de ocupación en caída libre y una constante desindustrialización; que tuvo que desarrollar sus acciones durante doce años, de quince de existencia, sin la práctica de negociación colectiva en el Uruguay, de pérdida en la calidad de los empleos que se mantenían, y empleos emergentes de baja calidad, precarios e informales, se tuvo que establecer desde la JUNAE, lo que para mi gusto fue una de las pocas iniciativas de políticas activas de empleo; identificando poblaciones objetivo, segmentos de la población con severos problemas de inserción laboral, y generando distintos programas para abordar las políticas adecuadas en forma específica, acciones que hoy son los seis programas descentralizados vigentes, y que significa casi que la totalidad del presupuesto de gastos desde el Fondo de Reversión Laboral, llevándose a cabo desde uno de los pocos espacios de Dialogo Social que las políticas gubernamentales desarrolladas en los `90 lo permitió; para mujeres desocupadas y jefas de hogar; para discapacitados; para jóvenes con dificultad social; para peones rurales; para fortalecimiento de pequeñas empresas; para emprendimientos productivos individuales y colectivos.

Los trabajadores reivindicamos este proceso de la JUNAE, porque aún insuficiente demostró que los actores sociales pueden y deben jugar un rol de primer nivel en la toma de decisiones trascendentales para los temas del empleo y la formación. Como trabajadores hemos apostado y seguimos apostando a este tipo de mecanismos.

En los hechos hoy el mayor gasto está dispuesto hacia los que no aportan al FRL y no hacia los que han contribuido, tanto empresas como trabajadores, aparte de considerarlo acertado, lo vemos como una actitud solidaria de quienes están en actividad (empresas y trabajadores) hacia los que necesitan formación y apoyo para insertarse. Y nosotros compartimos las expectativas que se generan con la puesta en vigencia de la absoluta transformación del sistema JUNAE en esta fenomenal herramienta para el mundo del trabajo en el Uruguay, el Instituto Nacional de Empleo Formación Profesional (INEFOP) y como toda herramienta será buena si las sabemos usar, sino se volverá obsoleta e ineficaz. En primerísimo lugar el Instituto deberá a comenzar a resolver el problema principal que mencionaba al comienzo, deberá ser el organismo articulador entre el mundo del trabajo, la Formación Profesional y las políticas productivas, nace con un cúmulo de cometidos que abre un abanico enorme de posibilidades para diversificar sus acciones; observatorio del mercado de trabajo; validar y certificar las competencias de los trabajadores, área de investigación, estructuras descentralizadas como los Comités Departamentales y Locales de Empleo; el análisis de la cadenas productivas y sectores de actividad, que se complementará con la utilización de la negociación colectiva para constituir los Comités Sectoriales, la reimplantación del programa para Trabajadores en el Seguro de Paro, etc. Y además una red de convenios con organismos públicos de primer nivel: UTU, MIDES, BPS, Intendencias, LATU, etc. De la misma manera con instituciones privadas y organizaciones sociales.

Volviendo un poco a la situación de las acciones e iniciativas y la segmentación fragmentada, lo ponemos como un punto a resolver en lo inmediato, que ya lo habíamos citado. Bucheli decía en su intervención que la descentralización apareja mayor generación de estructura, y es cierto, no significa que la descentralización por sí misma nos vaya a resolver todos los problemas, capaz que resolvemos algunos y ampliamos otros, otros de los temas a analizar es la característica de la oferta en capacitación, sus contenidos y los costos de esa oferta, deberá haber también un análisis sobre el punto gasto —eficacia o gasto— eficiencia, también deberán potenciarse los contenidos tecnológicos de la Formación Profesional desde las grandes instituciones públicas, como UTU y UDELAR, del sector público de la educación y la formación. Bueno yo creo que el INEFOP, va a resolver muchísimas de estas cuestiones, en la medida en que nos paremos en la dimensión exacta de las necesidades de la sociedad.

En otro orden de cosas destaco que lo que para algunos es una dificultad para nosotros sea una oportunidad y voy a discrepar con el Dr. Mailhos, en la discusión de si la toma de resoluciones por mayoría establecida en el INEFOP evita o diluye la búsqueda de los acuerdos que siempre implica la vía del consenso, es de orden asumir que tener la posibilidad de resolver por mayoría no significa no buscar los acuerdos para la toma de decisiones. Hemos hecho acuerdo en el tema de las mayorías, nos parece que nos permite una dinámica y unos equilibrios de mayor envergadura que los desarrollados por la vía del consenso, del cual tampoco nos hacemos reproches, se tratará de tener las mejores propuestas para mejores alcances y resultados. El PIT-CNT, hizo acuerdo para la presentación del proyecto de ley del INEFOP aún dejando muchísimas cosas por el camino, en aras de la cristalización del Instituto, un ejemplo claro fue la discusión de que el Servicio Público de Empleo, los Centros Públicos de Empleo establecidos por DINAE, formara parte de las estructuras del Instituto, planteamos la discusión hasta donde pudimos intentarlo, para nosotros este punto era muy importante, pero no íbamos a estar dos años discutiéndolo, se tendrá que construir un convenio con DINAE para articular las acciones entre estos Centros Públicos de Empleos y el INEFOP.

El INEFOP nace en un marco de negociación colectiva que permitirá construir acuerdos de capacitación, investigación y fomento del empleo entre empresa y trabajadores, que elabore las nuevas competencias laborales requeridas por los profundos cambios tecnológicos que implica que las empresas sean competitivas, a los trabajadores se les reconozca sus saberes y mejoren su empleabilidad dentro del sector de actividad. Por lo que aquí se expresó, y lo que dice el documento presentado hay que ahondar en los niveles de productividad y de competencia porque si no va a hacer muy difícil mantener una capacitación de calidad y habrá que tener, y mantener, algunas acciones que tiene que ver estrictamente con los temas de inclusión social, porque aún siendo un país que a tenido una importante caída en los niveles de desempleo, persiste un altísimo porcentaje de desempleo estructural donde se encuentran miles de uruguayas y uruguayos con problemas serios de trabajo que ya pasan esa frontera de desocupación llegando a constituirse en serias modificaciones de la cultura del trabajo, donde este último a dejado de ser una cuestión central, hay que tener políticas para eso o co-participar en las políticas estrictamente de inclusión social.

Nos parece también que vamos a tener la enorme posibilidad de contar con un área de investigación que es absolutamente necesaria y que está determinado por la ley, tendremos que resolver si participamos con el observatorio del trabajo de la Dirección Nacional de Empleo, o se establece desde el INEFOP propiamente un observatorio, lo que no se puede es prescindir de un elemento de información del mercado del trabajo, de las inversiones, de las demandas, de las innovaciones tecnológicas en las empresas etc. Es imposible no contar con esta herramienta.

Por último hacer referencia a la demanda que estamos teniendo desde las empresas que están registrando problemas de producción ante la crisis mundial, donde la mejor y más eficaz política de empleo será retener los mismos, evitando los envíos al seguro de paro mediante acciones formativas. Nosotros estamos totalmente de acuerdo con volcar parte del Fondo de Reversión Laboral para apoyar las políticas de mantenimiento de los puestos de trabajo hilvanar algunos mecanismos lo más pronto posible, que se tiene que arribar a un gran acuerdo sobre estas bases, nos parece que es elocuente de que los elementos más negativos de la crisis se están comenzando a plantear, al cual no nos aliamos a una definición apocalíptica de la misma como estamos escuchando por ahí, ni tampoco la relativizamos, no de que aquí no va a pasar nada, va a pasar algo pero no es el fin del mundo, porque si lo tomamos como fin del mundo no hay política posible y no hay fondo posible que sustente acción alguna, no participamos de esas opiniones. Por lo tanto, entendemos sí, que desde el gabinete productivo, planteado como escenario para monitorear los efectos de esta crisis, determine y garantice la información respecto a aquellas empresas, sub-sectores y cadenas productivas que efectivamente están sufriendo estas consecuencias y que mediante la negociación colectiva se establezcan los acuerdos entre empresas y sindicatos a efectos de llevar a cabo medidas

que reduzca la jornada laboral por un período determinado y que desde Fondo de Reversión Laboral se asista inmediatamente a estas medidas complementándose con otras acciones, y hay un elemento que quiero dejar bien claro: Entendemos estas acciones como una política de Estado, que desde el concepto País debemos impulsar y que no es cuestión de que el fondo como una simple caja, vaya y pague para colaborar con las empresas, no será una patente de corso.

Estamos planteando también que tiene que haber una relación mayor entre el gabinete productivo y la Junta Nacional de Empleo que es la co-administradora del Fondo de Reversión Laboral, estamos de acuerdo en poder definir criterios de conjunto, para que tampoco en esta etapa vengan empresa tras empresas, o acuerdo tras acuerdos, sin un análisis profundo y transparente, donde la ayuda sea pertinente y objetiva y no se transforme en un mecanismo de presión hacia los trabajadores que ante cualquier amenaza de envíos al seguro de paro acuerden lo primero que se les plantee, porque esto es un acuerdo que se debe establecer entre los trabajadores y las empresas, que amerita que en cada sector, que en cada empresa sea diferente. Estamos convencidos que el mundo tiene que ir hacia una reducción de la carga horaria y de resolver las dificultades de ocupación que la innovación tecnológica significa, así como evitar el mal social y laboral del multi-empleo, el bajo salario, la precariedad, y porque también el tiempo libre, en lo social y familiar genera otro tipo de empleo.

El trabajo de Bucheli e instancias como estas son absolutamente necesarias y aspiramos a que toda esta discusión no se quede en cuatro paredes, las visiones de uno y de otro, poder entendernos desde las perspectivas sectoriales, poder compartir opiniones que coadyuven a generar las políticas públicas de empleo entre todos los actores del mundo del trabajo y también desde la educación y la formación profesional. Con el tamaño de nuestra economía, además de los sesgos hegemónicos en materia de volumen de producción, de intercambio comercial y de precios y costos tanto regional como mundial, no podemos darnos el lujo de no apostar a los acuerdos marcos sobre las políticas de empleo e incremento de los niveles de calificación de los trabajadores/as.

Muchas gracias!



