

Documento de trabajo núm. 25



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

El rol del diálogo social en Uruguay en la reducción de los impactos de la crisis 2008-2009

Graciela Mazzuchi
Juan Manuel Rodriguez

Octubre 2011

ETD de la OIT
para el Cono
Sur de América
Latina, Santiago

Departamento
de Relaciones
Laborales y
de Empleo
(DIÁLOGO)

**El rol del diálogo social en Uruguay en la reducción de
los impactos de la crisis 2008-2009**

**Graciela Mazzuchi
Juan Manuel Rodriguez**

**Departamento de Relaciones
Laborales y de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra
ETD de la OIT para el Cono Sur de América Latina, Santiago
Octubre 2011**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2011
Primera edición 2011

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Mazzuchi, Graciela; Rodríguez, Juan Manuel

El rol del diálogo social en Uruguay en la reducción de los impactos de la crisis 2008-2009 / Graciela Mazzuchi, Juan Manuel Rodríguez ; Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Relaciones Laborales y de Empleo. - Ginebra: OIT, 2011

1 v. (DIALOGUE Documento de trabajo ; núm.25)

ISBN: 9789223255725;9789223255732 (web pdf)

International Labour Office; Industrial and Employment Relations Dept

diálogo social / recesión económica / negociación colectiva / Uruguay

13.06.1

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Impreso en Suiza

Prólogo

La crisis financiera desatada a fines del 2008 significó un freno al crecimiento económico mundial y puso a prueba la capacidad de cada uno de los países para enfrentarla. Tal como lo señalan Mazzuchi y Rodríguez al inicio del trabajo, la crisis global fue relativamente corta en Uruguay y tuvo impacto reducido. En lo económico afectó sólo a ciertos sectores y en el mercado de trabajo tuvo consecuencias muy acotadas. Entre los países de la región, Uruguay se destaca como uno de los que mejor sorteó esta situación, por lo que pareció ser un buen objeto de estudio.

Lo que destacan los autores es que este resultado no fue fruto de la casualidad o de factores exógenos. Uruguay estuvo efectivamente mejor preparado que en ocasiones anteriores para enfrentar esta crisis a partir de medidas adoptadas previamente, pero también fue capaz de implementar otras acciones apenas asomaban los primeros indicios de la crisis. Surge así una primera lección: los países han de estar atentos a los cambios de fase del ciclo económico y disponer de antemano de herramientas para aprovechar las oportunidades de las fases expansivas, reducir y mitigar los efectos adversos de las fases de contracción, así como para acelerar las fase de recuperación.

Un segundo aprendizaje es que en estas situaciones para lograr la preservación y la recuperación del empleo es necesario adoptar un enfoque integrado y no parcial. El trabajo es claro en este sentido: la explicación del éxito radica en una combinación virtuosa de medidas de política macroeconómica (de equilibrio fiscal y monetario, prudente gestión de deuda pública), políticas sociales, y políticas de empleo (tanto en su vertiente de políticas activas como pasivas). Pero lo que distingue el caso de Uruguay, es que este enfoque integrado se apoyó en un fecundo diálogo social.

La mayor parte de las políticas se venía implementando previamente y configuraron un punto de partida sólido que amplió el margen de acción disponible para el gobierno y los actores sociales. Incluso en el caso de aquellas medidas diseñadas e implementadas como reacción específica al nuevo escenario partieron de un marco normativo establecido previamente y que brindaba la suficiente flexibilidad como para proceder de manera innovadora. Disponer de un punto de partida sólido, pero que a la vez brinde la necesaria flexibilidad para realizar los ajustes que se requieran, es otra de las lecciones que aporta la experiencia que aquí se documenta.

Al momento del balance posterior de las diferentes medidas adoptadas, los autores aportan otro hallazgo que vale la pena tomar en cuenta. Las políticas que logran tener mayores efectos en la preservación del empleo tienden a ser aquellas en las cuales ya existe experiencia previa de ejecución y que son más conocidas para empresas y trabajadores. Las medidas netamente “nuevas” insumen tiempo de diseño y puesta en marcha, requieren de acciones complementarias de difusión y generan dudas a los actores –gobierno, empresas y sindicatos- por la posibilidad de que generen efectos no deseados. Sin embargo esta constatación no debería inhibir la implementación de medidas innovadoras. Por el contrario, experiencias como el nuevo régimen de reparto del tiempo de trabajo introducido en Uruguay ante esta crisis deben ser atentamente analizadas –tal como se hace en este estudio- ya que todo parece indicar que conllevan un potencial de eficacia si se las perfecciona a la luz de su evaluación y se las incorpora luego como parte de las alternativas a manejar en situaciones análogas.

Pero lo más destacable de la experiencia uruguaya en el período analizado aquí es constatar cómo todo el proceso es permeado por una cultura firmemente arraigada de diálogo social. Esto es cierto, por un lado, porque finalmente y a pesar de las dificultades inherentes a las coyunturas políticas, cada uno de los procesos de adopción de decisiones incorpora de manera natural, la práctica del diálogo. Por otro, porque al final de la lectura se concluye sin lugar a dudas que esa misma cultura de diálogo social, altamente institucionalizada, es lo que permite adoptar las medidas más adecuadas. La política más refinada desde el punto de vista técnico tendrá efectos modestos o nulos si no incorpora en el propio proceso de diseño la racionalidad de los actores que pretende involucrar para encontrar soluciones.

El establecimiento de una cultura del diálogo social y la negociación demanda tiempo y, sobre todo sistematicidad y consecuencia por parte de los actores. La cultura del diálogo no se puede generar súbitamente por una necesidad coyuntural. Pero cuando se dispone de ella, por haberla cultivado responsablemente, es una base y un marco para la acción absolutamente potente. Esta cultura del diálogo es, por tanto y sin duda, un elemento fundamental del éxito uruguayo en materia de preservación del empleo en la reciente crisis.

Guillermo Miranda Rojas
Director,
ETD de la OIT para el
Cono Sur de América Latina

Moussa Oumarou
Director,
Departamento de Relaciones
Laborales y de Empleo

Contenido

Prólogo.....	iii
Introducción.....	1
1. El punto de partida.....	2
1.1 Situación macroeconómica previa a la crisis.....	2
1.2 Marco institucional y jurídico.....	3
1.3 Resultados de la política laboral.....	6
2. La crisis.....	7
3. Las medidas frente a la crisis.....	10
3.1 Política macroeconómica.....	10
3.2 Política sectorial durante la crisis.....	11
Sectorios definidos.....	12
El régimen de seguro de paro.....	13
Reparto de trabajo: la política laboral durante la crisis.....	14
4. Diálogo, negociación y resultados obtenidos durante la crisis.....	18
4.1 Consejo Superior Tripartito: ámbito de debate de pautas salariales y cláusula de salvaguarda.....	18
4.2 Consejos de Salarios.....	20
Resultados generales.....	20
Característica particular de la ronda 2008: cláusula de salvaguarda.....	22
La negociación en Consejo de Salarios de los sectores más afectados por la crisis.....	24
4.3 La negociación por empresa.....	30
Resultados generales.....	30
La negociación por empresas en sectores en crisis.....	32
5. Reflexiones.....	38
5.1 Por qué la crisis tuvo impactos bajos.....	38
5.2 Las medidas macro adoptadas durante la crisis.....	39
5.3 El rol de la negociación colectiva.....	39
5.4 El nuevo régimen de reparto de trabajo.....	40
Bibliografía.....	45

Introducción

En 2007 comenzó una crisis en el mercado hipotecario estadounidense, que en aquel momento afectó principalmente a los mercados de capitales. A partir del tercer trimestre de 2008, luego de la quiebra de la firma Lehman Brothers, la crisis se generalizó tanto a diferentes regiones como a los distintos sectores de actividad económica.

En Uruguay dicha crisis tuvo muy bajos impactos y los mismos se centraron en algunas actividades económicas particulares. ¿Por qué ocurrió esto? En parte porque el gobierno que asumió en 2005 buscó y logró reducir vulnerabilidades macroeconómicas de la economía uruguaya durante los primeros tres años de su gestión: mantuvo la prudencia fiscal y redujo y mejoró la estructura de la deuda pública, controló la inflación y mejoró la competitividad, además de realizar una serie de reformas estructurales (en particular una reforma tributaria y una reforma del sistema de salud) y de reinstalar la negociación colectiva y desarrollar un Plan de Emergencia Social para reducir los altos niveles de pobreza e indigencia que se arrastraban desde 2002 (IECON 2010).

Es decir que la crisis encontró al país en mejores condiciones de partida. No obstante ello la misma afectó al Uruguay, en particular repercutiendo en el sector externo de la economía, dado que la fuerte caída de precios internacionales impactó los principales rubros de exportación. Pero los impactos fueron heterogéneos y afectaron principalmente a algunas ramas de la industria manufacturera: curtiembres, metálicas básicas, madera y textiles y prendas de vestir. Estas ramas tuvieron una contracción de del nivel de actividad de entre un 22 y un 29% en 2009 con relación al año anterior, redujeron el empleo y aumentaron el número de los trabajadores en seguro de paro.

Frente a esta situación el gobierno intentó suavizar los impactos de la crisis tanto a nivel macro como a nivel sectorial, tomando una serie de medidas concretas de apoyo al sector productivo y al empleo, con una novedosa política sectorial de seguro de paro parcial para empresas con reducción del nivel de actividad.

Pero ya antes, en julio de 2008, cuando se vislumbraban los impactos de la crisis, comenzaba una nueva ronda de negociación salarial en el país, la última del período de gobierno. Este factor influyó hacia el final de las negociaciones elevando la incertidumbre general, particularmente entre los empresarios que plantearon dudas de comprometerse al aumento de los salarios que estaba implícito en las propuestas gubernamentales. Este hecho llevó a que el gobierno impulsara que en todos los documentos resultantes de los Consejos se incluyera una cláusula de salvaguarda, pero de hecho finalmente no se activaron en ningún caso.

Por último también a nivel de la negociación de empresa se observaron algunos ajustes principalmente en horario de trabajo, pero los mismos no fueron cuantitativamente importantes.

Este es el tema central que se trata en este trabajo: que estrategias adoptó Uruguay para minimizar los impactos de la crisis internacional y cuál fue su proceso de negociación. Para ello se caracteriza la situación previa a la crisis, se describe lo ocurrido durante la misma, se desarrollan las medidas adoptadas para minimizar sus efectos y se describen los resultados obtenidos luego de aplicarlas. Es en estos dos puntos en los que se pone el énfasis ya que las políticas adoptadas previas a la crisis y las que se aplicaron luego, muchas de las cuales fueron propuestas y/o discutidas en ámbitos tripartitos, así como los resultados obtenidos explican por qué en Uruguay la crisis tuvo impactos tan bajos, lo que se retoma en el capítulo de reflexiones.

Las fuentes de información del documento son:

- a) todos los convenios colectivos celebrados en el ámbito de los Consejos de Salarios disponibles en www.mtss.gub.uy firmados entre 2005 y 2009.

Se analizó cada convenio elaborando una base de datos con los contenidos de los mismos: rama a la que pertenece, vigencia, ajustes salariales considerando frecuencia, monto, fórmulas, otros beneficios económicos, categorías salariales, si incluye cláusulas de descuelgue, salvaguarda, equidad de género, comisiones, capacitación, comisiones bipartitas, etc. Del procesamiento de la base surge la caracterización de la negociación.

- b) los convenios de empresas firmados en forma bipartita (empresarios y trabajadores sin intervención del gobierno) registrados en el MTSS. Seguramente existan más no es posible acceder a esa información. Los convenios analizados no son una muestra representativa sino un análisis exhaustivo de los registrados en el MTSS que representan al 9,5% de las empresas de uruguayas de más de cinco trabajadores.
- c) las leyes y decretos firmados durante el período analizado (disponibles en www.parlamento.gub.uy)
- d) entrevistas a informantes calificados y revisión de la prensa

1. El punto de partida

1.1 Situación macroeconómica previa a la crisis¹

En marzo de 2005 asume por primera vez un gobierno de izquierda que incorpora cambios muy importantes, en particular en relaciones laborales. El país venía saliendo de una importante crisis económica que había comenzado en 1999 y que había tenido su peor momento en 2002. En el 2003 la situación comenzó a revertirse y la economía creció.

Aún así el punto de partida presentaba un alto nivel de endeudamiento que llegaba casi al 100% del PBI, elevado desempleo que si bien había mejorado en relación al 2002 cuando había llegado al 19% se encontraba en un 12.9% en 2004, salarios reales bajos que habían caído un 20% promedio en el período de la crisis y un aumento de la pobreza y la indigencia que en 2004 habían alcanzado a más de un millón y cien mil personas respectivamente.

En este contexto el gobierno: a) buscó equilibrios macroeconómicos básicos en el terreno fiscal y monetario, lo que implicaba la elaboración de un presupuesto que por un lado fuera compatible con la difícil negociación con los organismos internacionales acreedores y que por otro permitiera atender a las principales urgencias sociales, b) desarrolló una política social de emergencia con el objetivo de reducir la pobreza y la indigencia creando un nuevo ministerio e implementando un Plan de Emergencia, c) diseñó una política laboral que comenzara la recuperación del poder de compra perdido por los trabajadores en los años previos retomando la negociación colectiva y d) inició las reformas estructurales que generaran las bases de un crecimiento sostenido a partir del crecimiento de la inversión y la consiguiente dinamización de la economía, entre las que se destacan la reforma tributaria y la reforma de la salud.

Si se observan los resultados de las políticas desplegadas por el gobierno se aprecia que a mediados de 2008 el país se encontraba en muy buena situación: entre enero de 2005 y setiembre de 2008 el PBI creció un 29.4% y la inflación se ubicó en niveles de un dígito, aunque de 4.9% en 2005 alcanzó a 9.2% en diciembre de 2008 habiendo alcanzado al 7.6% en setiembre. Por otro lado el salario real medio creció un 14% entre enero 2005 y

¹ Basado en Rodríguez, Cozzano y Mazzuchi 2010

setiembre 2008, el desempleo pasó de 11% a 7.6%, las cuentas públicas estaban prácticamente equilibradas, la deuda se había reestructurado mejorando su relación con el producto, las tasas, los plazos y avanzando en su desdolarización y el sistema financiero estaba más sólido.

Es decir que en los primeros años del gobierno la política económica logró reducir vulnerabilidades, realizó reformas estructurales, reinstaló la negociación colectiva e implementó el plan de emergencia, lo que sumado a una excelente coyuntura de la economía internacional y regional llevaron a obtener los buenos resultados mencionados.

1.2 Marco institucional y jurídico

En setiembre de 1990 el gobierno convocó de oficio por última vez a los Consejos de Salarios previstos en la ley 10.449 de noviembre de 1943, logrando que prácticamente todos los sectores de la actividad privada incorporados en los mismos llegaran a acuerdos.² Desde 1992, al vencimiento de los convenios celebrados, la decisión gubernamental fue no convocarlos más a fin de dejar más libres las fuerzas del mercado. Ello contribuyó decididamente a debilitar la negociación colectiva en el país, ya que los Consejos de Salarios habían sido en los hechos, sus ámbitos de sostén.

En el sector rural (no incorporado en la ley de Consejos de Salarios) nunca existió negociación y sus salarios y condiciones de trabajo siempre fueron fijados por el Estado a través de leyes o decretos. En el sector público, donde tampoco existían Consejos de Salarios, los entes autónomos siempre mantuvieron una fluida negociación, en tanto que la misma era casi nula en la Administración Central y organismos del artículo 220 de la Constitución.

En este entorno y con una participación pasiva del Ministerio de Trabajo en las relaciones laborales, limitada prácticamente a la mediación en los conflictos colectivos cuando alguna de las partes lo solicitó, en el año 2005 asumieron las nuevas autoridades de gobierno, dictando de inmediato los primeros decretos generadores de nuevos ámbitos institucionales.

A partir de 2005 se crearon o recrearon distintos ámbitos institucionales de diálogo y negociación en distintos niveles:

A nivel superior se crearon el Consejo Superior Tripartito y el Consejo Superior Rural que luego se fusionaron actuando como un ámbito único para todo el sector privado. Ambas instituciones se integraron por las cúpulas de las organizaciones empresariales, sindicales y del Estado con la finalidad original de determinar los grupos de Consejos de Salarios, ampliando con posterioridad su competencia a otros temas vinculados con las relaciones laborales. En paralelo para el sector público se institucionalizó la Comisión Bipartita con el objetivo de debatir la instrumentación de una regulación marco que posibilitara la negociación en el sector estatal tanto de salarios como de otras condiciones de trabajo relacionadas con la prestación de los servicios.

Fueron convocadas las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores para participar en un ámbito de trabajo para llegar a un “Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades” a través de distintas áreas temáticas (política macroeconómica, empleo, legislación laboral, reforma tributaria, gasto público, inversión e inserción internacional) algunas de las cuales se fueron fusionando con el correr del tiempo.

Se citó nuevamente el Consejo de Economía Nacional integrado no sólo con representantes de empresarios y trabajadores sino también de otros sectores sociales como profesionales, amas de casa y jubilados, con la finalidad de asesorar al Poder Ejecutivo.

² En Uruguay por la ley 10.449 se convocó a Consejos de Salarios hasta 1968 cuando se decretó la congelación de precios y salarios. Entre 1971 y 1985, período de dictadura militar, no se negoció y los consejos se retoman en 1985 hasta 1990

También en el 2008 se convocó al Diálogo Nacional de Seguridad Social con participación de representantes de organismos del Estado, la Universidad de la República, actores sociales y representantes de los partidos políticos. De allí surgieron los insumos para modificar la ley de seguro de paro dictándose finalmente la ley 18.399 de 24 octubre de 2008. Las modificaciones más importantes fueron: a) el monto del subsidio para los trabajadores despedidos pasó a ser decreciente buscando incentivar al trabajador a que se procure otro empleo; b) el plazo de la percepción del beneficio se redujo de seis a cuatro meses para los trabajadores enviados al seguro por la causal suspensión total, en tanto que se aumentó- hasta por seis meses más adicionados a los seis generales- en caso de despido de trabajadores de 50 o más años, en el reconocimiento de las dificultades que enfrentaban para conseguir nuevo empleo. También la ley autorizó a que en caso de recesión económica (dos trimestres consecutivos con crecimiento económico negativo del país) se incrementara la duración del subsidio de seis a ocho meses, y se facultó al Poder Ejecutivo a que por razones de interés general y por un plazo no mayor a un año, pudiera establecer regímenes especiales de subsidio por desempleo total o parcial para ciertas actividades cuando la coyuntura así lo exigiera, c) modificó la forma de cálculo del subsidio para el seguro de paro parcial d) estableció que el trabajador con doble empleo pudiera igualmente acceder al beneficio, estableciendo una fórmula especial para el cálculo del mismo; e) tratando de articular el seguro de desempleo con las políticas activas de empleo, la ley introdujo la obligatoriedad de tomar cursos de capacitación a quienes se encontraran bajo la cobertura del seguro por la causal despido.

En octubre de 2008 por la ley 18.406 se crea una nueva institución: el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), como una persona de derecho público no estatal, es decir que sin integrar la estructura del Estado, se situó dentro del marco jurídico de Derecho Público, en virtud del interés en los cometidos que se le asignaron. Bajo esta figura el Estado mantuvo la participación en la fijación de políticas de empleo y formación profesional, e involucró a los distintos actores vinculados con los temas, a través del asesoramiento. El cambio habilitó al organismo a tener personal propio y sus decisiones se tornaron más ágiles al pasar a tomarse por mayoría, salvo situaciones especiales.

El objetivo fue ayudar a los sectores sociales con dificultad para ingresar al mercado de trabajo, así como promover la formación de los recursos humanos para sectores con gran demanda de trabajadores. El desafío propuesto fue brindar un conjunto de programas de características específicas para la población con más dificultades para conseguir empleo, o para aquel trabajador que estando en actividad quiera potenciar sus capacidades.

También en 2008 el gobierno decidió la creación del Gabinete Productivo. Su objetivo era analizar la situación de los sectores económicos para implementar políticas selectivas. Esta decisión se inscribía en una visión de que los equilibrios macroeconómicos son necesarios pero no suficientes para asegurar el desarrollo en el largo plazo. En un principio participaron del Gabinete los ministerios de Industria Energía y Minería, de Agricultura y Pesca y de Trabajo y Seguridad Social, además de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dependiente de la Presidencia de la República. Varios meses después se integraron los Ministerios de Economía y Finanzas y de Turismo y Deportes.

Con técnicos de los distintos ministerios y la OPP se conformaron equipos que trabajaron por cadenas de valor reuniendo sus datos básicos, describiendo su dinámica, desempeño, entorno internacional y regional, los actores que lo conformaban y las instituciones relacionadas a su funcionamiento, así como sus potencialidades y los cuellos de botella para su expansión. En la segunda fase se estableció un orden de prioridades de una lista de medidas para desatar las potencialidades y levantar las restricciones. Finalmente se seleccionaron las medidas que se priorizarían en cada cadena definiendo la herramienta legal necesaria para su concreción (acciones, programas, decretos, leyes).

El Gabinete Productivo se transformó desde su conformación en un ámbito de reflexión sobre lo que ocurría en la producción nacional. Incluso, sin proponérselo en forma expresa, fue la referencia que adoptaron empresarios y trabajadores para hacer llegar

sus demandas en este terreno. Por supuesto que no sustituyó al ámbito natural de negociación colectiva y diálogo social, que era – y lo siguió siendo- el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Sin embargo, aunque el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo están relacionados a la actividad económica del sector que se trate, no es fácil discutir ambos temas en forma conjunta. La Ley de Consejos de Salarios que define los ámbitos de negociación establece que la función de éstos es fijar salarios mínimos por categoría (igual que la ley de negociación colectiva aprobada en el año 2009). No establece otros objetivos de negociación, pero aunque lo hiciera, en la práctica, sería muy difícil discutir ambos temas en forma simultánea.³

El Gabinete Productivo comenzó a cubrir este espacio de intercambio y discusión de la problemática productiva con los actores sociales. Lo hizo pese a no tener un sustento institucional o legal, pues hasta el año 2010 no hubo un decreto ni una ley que conformara el Gabinete Productivo, es decir que definiera su integración, sus objetivos, su forma de funcionamiento e incluso el valor de sus decisiones. Por esto ante cada resolución que adoptaba se definía el Ministerio que debía elaborar un decreto, cuales los debían firmar y luego se elevaba a la Presidencia para su aprobación. No deja de ser un hecho curioso, que indica que las funciones necesarias siempre son cubiertas por alguna institución, incluso antes de que exista un sustento legal.

Pero sin duda el ámbito más fluido de diálogo y negociación fueron los Consejos de Salarios convocados por decreto 105/2005 casi inmediatamente que el gobierno asumiera para fijar salarios mínimos por categoría para las distintas ramas de actividad, ampliándose por primera vez su cobertura a los trabajadores rurales, a las empleadas domésticas y a los empleados públicos.

Es decir que en Uruguay existen ámbitos de diálogo y negociación en tres niveles: un nivel superior (Consejo Superior Tripartito) donde representantes de la central sindical, de las cámaras empresariales y del gobierno discuten pautas de la negociación, ajustes del salario mínimo, etc; un segundo nivel que implica la negociación de rama con representantes de los sindicatos y cámaras empresariales correspondientes así como del ministerio de Trabajo donde se firman convenios colectivos aplicables a todas las empresas del sector y un tercer nivel de negociación bipartita a nivel de empresa entre empresarios y trabajadores.

Al tiempo que se desarrollaban estos ámbitos y bajo la base de que una negociación equilibrada necesitaba de actores de fuerza similar, se dictaron las primeras normas reguladoras del derecho colectivo de trabajo: a) la ley de “Libertad Sindical” 17.940 de 22 de diciembre de 2005, que estableció la nulidad de los actos discriminatorios y el despido del trabajador por su participación en actividades sindicales, estableciendo el descuento de la cuota sindical, el derecho a colocar cartelera sindical en lugares de fácil acceso y el derecho a gozar de licencia sindical; b) el decreto 165/06 de 30 de mayo de 2006 que fijó mecanismos de prevención de conflictos y reguló la ocupación de los lugares de trabajo, en la búsqueda de instrumentos que favorecieran la relación dinámica y fluida entre empleadores y trabajadores.

En el año 2007 se presentaron proyectos de ley para regular la negociación colectiva en el sector público y privado, los que culminaron en el año 2009, ya instalada la crisis en el país, con la aprobación de las leyes 18.508 de 26 de junio de 2009 (para públicos) y 18.566 de 11 de setiembre de 2009 (para privados).

³ Por esto el PIT CNT en forma sistemática ha reclamado la creación de ámbitos para discutir las políticas sectoriales. La nueva modalidad de funcionamiento del Gabinete definida en el 2010 estableció un ámbito de composición tripartita para acordar políticas productivas a nivel de los sectores.

1.3 Resultados de la política laboral

El año 2005 marcó un cambio sustancial en la política laboral que se venía dando en Uruguay desde principios de la década del noventa. De un Estado prescindente en las relaciones laborales se pasó a un Estado activo, fomentador del tripartismo y de la negociación colectiva, regulador de las conductas de los actores colectivos y protector del trabajador individual.

Esta política implementada tuvo una clara incidencia en las relaciones laborales de nuestro país previas a la crisis de fines de 2008.

- 1) Los sindicatos, que habían sufrido un gran deterioro desde la década del noventa, se reconstruyeron y aumentaron su tasa de afiliación la que pasó de 19,7% en 2003 a 21,7% en 2008,⁴ colaborando para ello la legislación protectora de la actividad sindical que antes no había existido. Por otro lado los empresarios vieron aumentada la actividad de sus empresas y, conscientes de la importancia de participar en los ámbitos institucionales, enviaron delegados a todos y trabajaron activamente en todas las áreas, aunque con más aceptación en unas que en otras.
- 2) El año 2005 tuvo una conflictividad casi nula, porque el movimiento sindical respaldó casi todas las decisiones gubernamentales. En los años 2006 y 2007, con los sindicatos fortalecidos, la conflictividad creció, destacándose un cambio en la forma de movilización que pasó a la generalización de la utilización de la ocupación de los lugares de trabajo como medida de fuerza. La modalidad de huelga utilizada, con aumento de las ocupaciones, hizo que la conflictividad tuviera un impacto mucho mayor en la “sensación” que en los números, dado que la normativa vigente no preveía procedimientos para la desocupación, por lo que se dieron enfrentamientos entre, no sólo sindicatos y empresarios, sino también entre los propios trabajadores.
- 3) El aumento del tripartismo fomentado por las autoridades, permitió juntar a los actores, y aunque en algún momento hubo importantes tensiones, en general habilitó relaciones fluidas. Ello quedó demostrado con los resultados obtenidos en los Consejos de Salarios tanto en la ronda del año 2005 como en la del año 2006, que presentaron las siguientes características:

Tanto en la ronda 2005 como 2006 hubo un elevado grado de consensos. En la ronda 2005 el 95% de los grupos instalados llegaron a acuerdos por consenso o mayoría. Dentro del total de ámbitos con acuerdo el 94,2% contó con la aprobación de los tres actores, en tanto que el 5,8% contó con la aprobación de dos de ellos. Los porcentajes se repitieron en la ronda 2006 donde también se acordó en el 95% de los ámbitos instalados, esta vez en el 90% de los casos por consenso y en el 10% restante por mayoría.

Los salarios mínimos acordados fueron en general bajos, aunque crecieron en relación al pasado y a lo largo de las rondas. El crecimiento no fue el producto exclusivo de la negociación colectiva, sino que mucho incidió la política adoptada en relación al salario mínimo nacional que entre julio de 2005 y julio de 2008 aumentó 66% mientras que la inflación medida por el índice de precios al consumo creció 25% lo que implicó un crecimiento real de más de 30%. La política de recuperar el salario mínimo nacional llevó automáticamente al aumento de las categorías mínimas y a partir de ellas al aumento del resto de la escala salarial.

Tanto en la ronda 2005 como en la 2006 las pautas definidas para la negociación fueron las tradicionales incluyendo como indicadores de ajuste salarial: la inflación (pasada o proyectada); correctivos de inflación (para evitar el desfasaje entre la inflación proyectada y la real) y recuperaciones fijas para aumentar el salario real. La amplia mayoría de los acuerdos se adaptaron a los lineamientos, sin considerarse en ningún caso ni la situación de la economía en general, ni el desempeño del sector.

⁴ Estas cifras subestiman la realidad ya que muchos afiliados no cotizan.

Las formas de relacionamiento de los actores entre sí, tanto para prevenir conflictos tanto de derecho como de interés, para regular distintos aspectos de la actividad sindical, o para garantizar paz laboral, fueron las temáticas que más se repitieron, conjuntamente con la fijación de mecanismos de ajuste salarial. Le siguieron distintas formas para involucrar a los trabajadores ya fuera creando comisiones, preocupándose por la capacitación de los trabajadores para reducir las brechas existentes con los nuevos requerimientos, o consagrando el derecho de información. Los temas que vinculan a los actores con la producción estuvieron prácticamente ausentes seguramente porque el centro del debate fueron los salarios y las categorías y no el tratamiento de la competitividad o el empleo.

Los acuerdos establecieron una duración entre 12 y 24 meses, y los plazos fueron en general rígidos en el sentido de que se negociaron en forma excepcional prórrogas (para extender la vigencia) o mecanismos de denuncia o cláusulas de salvaguarda (para reducirla). Llama la atención, que cuando la tendencia se trasladó a propiciar acuerdos por más de un año (ronda 2006) los actores prácticamente no consideraran la salvaguarda, a pesar de ser una herramienta para evitar generar mayor desempleo en situaciones en que cumplir lo convenido podría poner en riesgo los puestos de trabajo.

Los hechos demostraron que la ley 10.449 que rige los Consejos de Salarios admite el tratamiento diferencial de empresas en condiciones diferentes, es decir que admite flexibilidad para negociar. Aunque en forma escasa cuando los actores quisieron marcar la diferencia pudieron hacerlo: tanto por localización geográfica, por tamaño de empresa, con la utilización de cláusulas de exclusión o con la utilización de cláusulas de descuelgue. En el caso del descuelgue, pocos actores fueron propensos a contemplar situaciones excepcionales donde fuera necesario compatibilizar los intereses de mejoras salariales con los intereses de mantenimiento de puestos de trabajo, probablemente porque en el debate previo a la convocatoria de Consejos de Salarios el PIT CNT había rechazado su utilización.

A modo de síntesis: La nueva orientación del gobierno ayudó a tener actores fuertes, independientes y representativos, así como a reubicar al Ministerio de Trabajo, sacándolo de una posición marginal para pasar a ser un actor de peso en el conjunto del gobierno. A partir de este diseño, la negociación colectiva y el diálogo social adquirieron un papel relevante.

2. La crisis

A mediados de 2008 la crisis se intensificó y sus efectos se generalizaron. Como se señaló el Uruguay estaba bien posicionado para enfrentarla contando con actores fuertes y representativos, con un Ministerio de Trabajo que había logrado constituirse en un factor de peso dentro del gobierno, y con una situación macroeconómica ordenada y herramientas laborales, que le permitieron atenuar los efectos negativos.

Los impactos de la crisis en Uruguay podrían definirse como focalizados y pese a que en el último trimestre del año 2008 el crecimiento del producto se desaceleró, promedialmente en el año el PBI creció 8.9% debido a un marcado dinamismo de la demanda interna y a condiciones muy favorables en el mercado internacional para los productos uruguayos que se reflejaron en un aumento de las exportaciones promedio (10.5% en el año). Sin embargo sobre finales de 2008 los precios de los commodities bajaron, la demanda mundial se contrajo y esto impactó en las exportaciones por lo que se observó en el último tramo del año un deterioro de los resultados obtenidos en años anteriores.

A la desaceleración del crecimiento se sumó una inflación que se había desalineado de la meta oficial (9.2% cuando el rango era de 3 a 7%) y el resultado de las cuentas públicas había empeorado no solo por el impacto de los precios del petróleo sino también porque en el país se registró sequía.

El crecimiento en el año 2008 se concentró en muy pocas industrias. El 80% del crecimiento se explicó por los productos de papel al ponerse en funcionamiento una nueva planta de celulosa (Botnia) y por la reapertura de la refinería de petróleo de Ancap que había estado cerrada. También las industrias alimenticias tuvieron una buena performance.

En contrapartida un conjunto de industrias vieron reducido su nivel de actividad: textiles y curtiembres fueron los primeros en sufrir los impactos de la crisis por la caída de las exportaciones en el primer caso y por los impactos en la reducción de la industria automotriz en el segundo – ya que buena parte de la actividad de las curtiembres es para tapizados de autos - y en el último trimestre del 2008 se redujeron 26% y 13% respectivamente en relación al último trimestre de 2007.

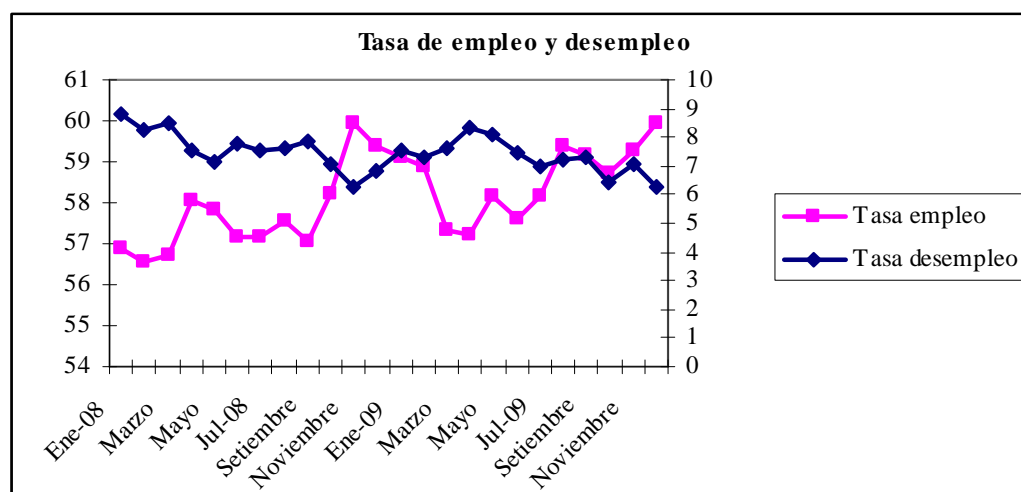
En 2009 pese a la caída de precios y la contracción de la demanda, las exportaciones fueron uno de los motores del crecimiento aunque si bien aumentaron lo hicieron muy por debajo de los años anteriores, 2.5%, pero destacable dentro del contexto internacional. La industria manufacturera finalizó el 2009 con una caída del 4% en el nivel de actividad mostrando resultados heterogéneos por sector: papel, alimentos y bebidas e instrumentos médicos y ópticos crecieron mientras que curtiembres, metálicas básicas, textiles y prendas de vestir, muy vinculados a la demanda externa, fueron las que más contribuyeron a la caída de la producción industrial.

Cuadro 1. Variación del nivel de actividad industrial

	IV2008/IV2007	2009/2008
Metálicas básicas	-12,20%	-21,50%
Curtiembres y talleres de acabado	-12,70%	-21,50%
Madera y productos de la madera	16,11%	-24,30%
Productos textiles	-25,96%	-25,90%
Otros equipos de transporte	-22,50%	-28%
Vehículos automotores	6,58%	-29,40%

Elaborado en base a INE

Lo registrado en el nivel de actividad tuvo su correlato en el mercado de trabajo. A nivel general los efectos de la crisis apenas se percibieron y aunque el nivel de actividad caía la tasa de empleo continuaba aumentando, hecho que ocurrió hasta noviembre de 2008. Luego cayó teniendo sus menores registros en marzo y abril de 2009 – meses que normalmente registran menores niveles luego de la temporada turística- y a partir de allí comenzó a recuperarse. Por su parte el desempleo disminuyó y recién empezó a aumentar en diciembre de 2008 teniendo su mayor registro dentro de este período en abril 2009 cuando llegó al 8,3%, tasa muy inferior a la registrada en crisis anteriores y dentro de los rangos normales del país. De hecho debe señalarse que en promedio, en 2008 el desempleo alcanzó los niveles más bajos de los últimos 18 años.



Sin embargo lo que si se observó fue un aumento de las altas al subsidio por desempleo que entre noviembre de 2008 y febrero de 2009 tuvieron su máximo superando los 7.000 trabajadores amparados tal como se observa en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Altas al subsidio por desempleo

	Montevideo	Interior	Total
Enero-08	1.990	3.069	5.059
Febrero-08	2.295	2.640	4.935
Marzo-08	1.438	1.606	3.044
Abril-08	2.134	2.738	4.872
Mayo-08	1.877	2.406	4.283
Junio-08	2.714	3.045	5.759
Julio-08	1.963	1.985	3.948
Agosto-08	2.066	2.032	4.098
Septiembre-08	2.261	2.637	4.898
Octubre-08	2.024	3.251	5.275
Noviembre-08	2.950	4.297	7.247
Diciembre-08	2.713	4.655	7.368
Enero-09	2.534	4.667	7.201
Febrero-09	3.435	4.335	7.770
Marzo-09	2.634	3.080	5.714
Abril-09	2.208	2.871	5.079
Mayo-09	3.002	3.940	6.942
Junio-09	2.859	3.724	6.583
Julio-09	2.527	3.639	6.166
Agosto-09	2.721	3.015	5.736
Septiembre-09	2.629	2.681	5.310
Octubre-09	2.804	2.679	5.483
Noviembre-09	2.367	3.317	5.684
Diciembre-09	2.295	3.174	5.469

Fuente: BPS

Estas cifras de subsidio por desempleo dan cuenta de que si bien a nivel global los guarismos eran buenos, algunas ramas de actividad estaban teniendo problemas. Si se analiza en detalle lo ocurrido en el mercado de trabajo se observa que en las mismas ramas que se registraron problemas en el nivel de actividad, se redujeron las horas trabajadas.

Cuadro 3. Variación de las horas trabajadas

	IV2008/IV2007	2009/2008
Metálicas básicas	-8,9%	-19,4%
Curtiembres y talleres de acabado	-18,3%	-20,8%
Madera y productos de la madera	-1,9%	-11,8%
Productos textiles	-17,6%	-19,8%
Otros equipos de transporte	-9,9%	-5,9%
Vehículos automotores	-2,5%	-28,2%

Elaborado en base a INE

De lo anterior se deduce que los sectores que se vieron afectados por la crisis recurrieron a envíos a seguro de paro y a reducción de las horas trabajadas antes que a los despidos, lo que hace suponer que veían al problema como transitorio.

3. Las medidas frente a la crisis

3.1 Política macroeconómica⁵

En ese contexto si bien el gobierno no cambió la esencia de la política económica llevada adelante hasta el momento, adoptó algunas medidas de flexibilización. En los primeros meses del año en relación al control de la inflación se priorizó la evolución a la baja del tipo de cambio aceptando una reducción en la competitividad. Una vez que se desató la crisis, cuando se redujeron los precios internacionales, se flexibilizó la política monetaria y se pasó a monitorear el tipo de cambio corrigiendo su volatilidad pero sin comprometer seriamente a la inflación.

La política salarial si bien introdujo algunos cambios tampoco modificó los fundamentos, y pese a la crisis no se modificaron los aumentos de gastos y de salarios previstos y programados antes de la crisis –que en términos de política económica hubieran sido difíciles de desmontar-. Esto terminó por ser funcional al desempeño económico en 2009 ya que sostuvo y aumentó el consumo interno.

Por otra parte en diciembre de 2008 se anunciaron un conjunto de medidas tratando de solucionar problemas de financiamiento de las empresas y de fomentar la inversión:

- se modificó la ley de fomento de la inversión privada otorgando beneficios especiales a la inversiones que se realizaran en 2009 permitiendo mayor descuento en el impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE) y flexibilizando los plazos de evaluación de los proyectos
- se declararon promovidas las industrias automotriz, electrónica y naval exonerándolas del IRAE por un período siempre y cuando cumplieran con ciertos objetivos
- se anunció un aumento de inversión en obras de infraestructura en 2009 promoviendo la participación del sector privado
- se implementaron medidas para mejorar y ampliar los mecanismos de prefinanciación y fomento de las exportaciones: se dio la posibilidad que los certificados de devolución de impuesto de los exportadores que estuvieran en condiciones pudieran ser cambiados por efectivo mejorando la liquidez de los exportadores, aumentó la tasa que se paga por depósitos en garantía para la prefinanciación de exportaciones y se extendió el plazo para el cumplimiento de la admisión temporaria de las importaciones y prefinanciación de exportaciones.

⁵ Basado en informes de coyuntura del Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración.

- se establecieron mecanismos para fomentar la actividad y exportaciones del sector textil-vestimenta, lácteo y turismo
- se propusieron mecanismos para facilitar el acceso al crédito: un préstamo adicional al BID para financiar proyectos de inversión y prefinanciación de las exportaciones, el Banco República duplicó el cupo destinado a financiar proyectos de inversión en condiciones favorables de plazos y tasas, se creó un fondo de garantía para exportaciones a países emergentes o de riesgo, y se crearon mecanismos para la compra de viviendas
- se tomaron una serie de medidas para fomento de las pequeñas y medianas empresas: se creó un sistema de garantías a través de la Corporación Nacional para el Desarrollo para dar acceso al crédito, se implementó la oficina Exporta Fácil para la exportación por vía postal de bienes y servicios por hasta 3.500 dólares, se otorgaron exoneraciones al IRAE

Desde el Instituto de Economía (IECON 2009) se señaló que si bien las medidas estaban en la dirección correcta, no dejaban de ser marginales porque muchas de ellas ya estaban en marcha y solo se ampliaron y otras estaban previstas hacía mucho tiempo.

En marzo de 2009 se tomaron nuevas medidas. Si bien algunas fueron generales, varias apuntaron a sectores específicos que habían sido los más afectados por la crisis:

- para proteger el empleo se decretó un subsidio a la capacitación laboral y al mantenimiento del empleo en los sectores más afectados por la crisis – el que se trata en el punto 3.2- y se proyectó otorgar mayores beneficios tributarios a las actividades de capacitación, investigación y desarrollo y a la creación de nuevos empleos en el marco de la ley de inversiones se declararon promovidas las actividades de producción de equipos para la generación de energía y la producción de maquinaria agrícola con exoneraciones impositivas buscando impactar sobre el empleo y la capacidad tecnológica
- se extendieron condiciones preferenciales que se habían otorgado a algunos sectores al sector cuero y la industria automotriz y esta última además también podría canjear por efectivo certificados de devolución de impuestos y se aumentó el arancel a las importaciones
- se suspendió por 180 días el requisito de que las exportaciones que se benefician del régimen de devolución de impuestos incorporen un tope de insumos importados
- se admitió la deducción del IVA para el gasoil utilizado por las empresas industriales con un tope por rama y en principio solo por tres meses

Según el gobierno el primer paquete de medidas apuntó fundamentalmente a facilitar el financiamiento y promover inversiones y las segundas, en un marco de agudización de la crisis, pretendían mejorar el empleo y la capacidad productiva.

3.2 Política sectorial durante la crisis

A fines del año 2008 teniendo en cuenta que el Gabinete Productivo ya estaba funcionando y tenía una cierta legitimidad tanto dentro del gobierno como dentro de la sociedad, el tema de la crisis pasó a ser una de sus principales preocupaciones.

El Gabinete creó un equipo de trabajo, conformado por técnicos de varios ministerios, para hacer un monitoreo de la situación de los sectores económicos. Los informes de este equipo serían presentados a cada reunión de los Ministros participantes del mismo. Estos informes no eran aprobados formalmente (porque ello no correspondía) pero no fueron cuestionados y en los hechos, se transformaron en la visión oficial acerca del impacto de la crisis en la economía nacional. En función de estos informes se definieron los sectores que fueron “declarados en crisis”, para los que se elaboró una política laboral.

Tal como ocurrió con todas las decisiones del Gabinete Productivo, la política laboral que se decidió adoptar en marzo de 2009 no fue implementada por el Gabinete directamente, dada la falta de institucionalidad mencionada. En este caso la ejecución dependió del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto a los que se sumó el Banco de Previsión Social, dado que la misma involucraba al seguro de desempleo que era administrado por el BPS.

El trabajo de este equipo tuvo un centro especial en la industria por varias razones. Por un lado sus vínculos, a veces muy importantes, con el mercado internacional, por donde llegarían en primer lugar los efectos de la crisis y su importancia en la ocupación. Por otro lado el sector agropecuario, luego de los elevados precios del año 2008 estaba pasando por un período de bonanza muy significativo y no es cuantitativamente importante en términos de ocupación. Además el comercio y los servicios, que tienen una participación muy significativa en la ocupación (70%), operan en su mayoría para el mercado interno el cual no se vio afectado por la crisis. Por último había un factor que era importante para el gabinete productivo y es que en la industria hay sectores o subsectores con muy elevado valor agregado que se aspiraba a proteger y promover, dado que se los consideraba clave en una perspectiva de largo plazo.

Sectores definidos

En el primer informe de este equipo se analizaron los sectores más afectados y se señalaron algunas de sus principales características. En particular se indicó en qué casos las dificultades provenían de la crisis internacional. Algunas de sus principales conclusiones se señalan a continuación.

En el primer trimestre del año 2009 la economía tuvo un desempeño negativo en casi todos sus sectores económicos. Comparando con el trimestre anterior el PBI cayó un 2,5%, pero las cifras fueron peores en Transporte, almacenamiento y comunicaciones (-8,8%), Electricidad y agua (-5,7%) y la industria manufacturera (-3,1%).

Dentro de la industria, los sectores más afectados fueron los que destinaban un porcentaje mayor de su producción a la exportación, lo que indicaba que la crisis ingresaba al país a través de comercio internacional. Solo un sector industrial no vinculado a las exportaciones tuvo un fuerte descenso, que se debía al impacto indirecto de la recesión en los otros sectores de la industria.

Entre los sectores más afectados estaban:

Complejo cárnico. Este es un sector clave en el comercio exterior de Uruguay, aunque no tan relevante en la ocupación. Las exportaciones en el primer trimestre cayeron 33% en volumen y 15% en valor. Es también un sector particular porque si bien hubo una caída en el nivel de actividad y en los precios, ello ocurrió con respecto al año 2008 donde se lograron cifras record históricas, por el alza de los precios de los alimentos. Esta caída fue consecuencia de las restricciones de importación de bienes suntuarios en algunos países (en particular Rusia), como lo es la carne bovina, pero dado el punto de comparación nunca fue considerado “en crisis”

Madera. Es un sector que tuvo un gran crecimiento en los últimos años, basado en la abundancia de materias primas derivado del gran crecimiento de la forestación. La abundancia de materia prima determinó el crecimiento de empresas de primera transformación de la madera (como aserraderos), la instalación de dos fábricas de paneles, básicamente exportadoras y una planta de celulosa que producía para exportación. Esta diversa situación de los subsectores hacía que las cifras globales incluyeran situaciones muy diferentes. Las exportaciones del sector en volumen cayeron en el primer trimestre un 40%, pero la situación fue más grave en el subsector de paneles (el de mayor valor agregado) donde prácticamente cesaron las exportaciones y hubo una paralización casi total. Las empresas de este subsector se acogieron a la política laboral de la crisis.

Complejo lácteo. Hubo una fuerte caída en los precios pero no en el volumen exportado. La parte primaria del proceso (tambos) fue la más afectada. En la industria hubo conflictos sindicales por incumplimiento del convenio, pero no hubo reducción en la actividad.

Complejo lanero y textil. Hubo una muy fuerte reducción en los precios de exportación 36% pero el volumen exportado solo descendió un 2,4%. El sector indudablemente estaba en crisis pero no por la situación internacional de ese momento, sino que ya venía desde hacía varios años. Este sector ya tenía una protección y un apoyo crediticio específico.

Vehículos y autopartes. Las exportaciones cayeron 39 y 47% en valor y volumen respectivamente. Este sector fue directamente afectado por la crisis internacional. Entre las autopartes producidas hay algunas curtiembres que producían cueros para tapizados de autos de alta gama que destinaban básicamente a Europa. Las exportaciones de estas empresas prácticamente cesaron en su totalidad. El impacto fue menor en las autopartes que producían para el mercado interno de reposición, cuya contracción fue menor. Las empresas que exportaban a la región redujeron su actividad pero mantuvieron un cierto volumen de exportación, por lo que fueron afectadas menos que las que producían para los países desarrollados

El régimen de seguro de paro

En octubre del año 2008 el Parlamento aprobó en Uruguay un nuevo régimen de seguro de paro que introdujo algunos cambios para dar mayor flexibilidad al sistema cuyas principales características fueron explicadas en el punto 1.2. Pero el seguro de paro como derecho del trabajador a tener una prestación durante un período en que no trabaja es muy anterior. Hubo sistemas en sectores concretos durante la década del cuarenta del siglo pasado que se unificaron en un sistema general en una Ley del año 1958. Es decir que puede decirse que desde la década del cincuenta existe en Uruguay un sistema de seguro de paro por el cual los trabajadores que sean despedidos o suspendidos pueden acogerse para recibir un ingreso durante un cierto número de meses.

Es importante tener en cuenta este proceso histórico porque la ley del año 2008 entró en vigencia en el primer semestre de 2009, pero al existir desde hacía tanto tiempo atrás un sistema, que mantuvo muchos de sus elementos centrales, su utilización era parte de la cultura y la práctica de los actores sociales. Un sistema alternativo, como el propuesto para la crisis, debía ser capaz de incentivar a los actores sociales a cambiar una cultura de décadas.

Como se mencionó la nueva ley 18.399 mantuvo el seguro de paro parcial que ya existía en la ley anterior aunque modificó la forma de calcular de las prestaciones, factor que se consideraba como la causa de su casi nula utilización.

Un aspecto relevante se estableció en el Art.10 :

Facúltase al Poder Ejecutivo para establecer por razones de interés general y por un plazo no mayor a un año un régimen de subsidio por desempleo total o parcial para los empleados con alta especialización profesional, en ciertas categorías laborales o actividades económicas, así como prorrogar por idénticas razones y plazos el servicio de las prestaciones previstas en el presente decreto-ley siempre que, en este último caso, se documentare la transitoriedad de la falta o la reducción de tareas y el compromiso de preservar puestos de trabajo"El Poder Ejecutivo establecerá el monto (...) que no podrá superar el 80% del promedio mensual de las prestaciones computables....

En este artículo se faculta al poder Ejecutivo a establecer un régimen especial por razones "de interés general". Sin duda puede entenderse que reducir el desempleo es de interés general y más aún si éste tiene su origen en una crisis externa cuyo impacto se prevé temporal, aspecto que también menciona la ley. Una limitante para la aplicación de este artículo es que los beneficiarios deben ser de "alta especialización profesional". Pero esta caracterización puede ser interpretada de diversas maneras, por ejemplo podría incluir

a los oficiales o quienes son expertos en una actividad concreta, con lo cual, su aplicación podría tener límites difusos. Asimismo da flexibilidad para otorgar subsidio total o parcial por un plazo que no puede superar el año.

Como se mencionó esta ley entraba en vigencia en el mismo momento en que los impactos de la crisis comenzaban a sentirse. Que el país contara con un sistema de seguro de paro flexible que podía ser aplicado en regímenes especiales por períodos de un año en los sectores que fueran afectados por la crisis o incluso de una forma más general era importante. Los grados de libertad que permitía la legislación eran considerables. Esto fue tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo para definir, amparado en el Art. 10 de la ley 18.399, un régimen de excepción aplicable durante la crisis.

El mismo artículo prevé, además, la posibilidad de extensión del seguro de paro, herramienta que se venía utilizando en forma discrecional desde hacía tiempo dado que esta facultad ya era establecida en el Decreto-Ley 15.180. Por lo tanto era posible sin ningún cambio legal tener flexibilidad para aplicar las excepciones que el Poder Ejecutivo entendiera necesarias.

Una discusión que se dio en ese momento fue como utilizar esa flexibilidad. Una postura era aplicar los procedimientos que se usaban para el otorgamiento de las prórrogas del seguro de paro, es decir, fallando caso a caso, con pocos criterios determinados. El Gabinete Productivo y, en definitiva el Poder Ejecutivo, eligió otro camino, que fue establecer normas claras para aplicar los beneficios. Esto implicaba que debía elaborarse un régimen especial que debía estar reglamentado precisando los criterios para acogerse al beneficio. El Decreto 316/009 fue el resultado de esta reflexión y el mismo, de hecho, implicó el establecimiento de límites a la flexibilidad absoluta que permitía el Art. 10.

Reparto de trabajo: la política laboral durante la crisis

Cuando, en el primer trimestre de 2009, el Gabinete Productivo decidió adoptar medidas para atenuar el impacto de la crisis en el campo laboral ya existía en el país una reflexión sobre ese tema desde varios meses atrás dado que en el segundo semestre del año 2008 se habían realizado en Uruguay distintas actividades que trataron el tema de cómo encarar el posible aumento del desempleo que podría producirse en caso que hubiera en el país un impacto significativo de la crisis internacional. Algunas de estas actividades fueron organizadas por la OIT que estaba realizando en Uruguay un estudio sobre las políticas activas de empleo (OIT 2009).

Sin duda este fue uno de los factores explicativos de que en un tiempo breve desde que fueran constatados los primeros síntomas de la crisis, se diseñara una política que indudablemente tenía cierta complejidad. Sin embargo, desde el momento en que se decidió elaborar la política y hasta que ésta se concretó en un decreto, pasaron algunos meses.

Los cinco ministros integrantes del gabinete productivo y el Presidente de la República (la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no emite decretos), el 7 de julio del 2009 firmaron el Decreto 316/009 que sería el sustento legal de la política laboral ante la crisis. Completan el marco legal de la misma, el decreto 371/09 para atender algunas situaciones concretas y la Ley 18.570 del 8 de setiembre del 2009. Las otras normas vinculadas al sistema fueron los decretos que ampararon en el régimen a las empresas cuyas solicitudes fueron aprobadas y las resoluciones que lo negaron en unos pocos casos. Estos dos últimos tipos de resoluciones fueron impulsados o decididos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a partir de la recomendación del Comité de Aplicación que creó el Decreto 316/009.

Se creó entonces un régimen especial que regía por el plazo de un año (el máximo que autorizaba la ley) y se limitó a una serie de sectores que están mencionados en el Art. 1: cuero, textil y vestimenta, madera y productos de la madera y metalmecánica. Como puede percibirse éstos eran los sectores que el Gabinete Productivo entendía que estaban recibiendo los impactos de la crisis internacional.

El régimen creado es de reparto de trabajo, expresión utilizada en el Art. 3, aunque para encuadrarse en las disposiciones de la Ley 18.399 adoptó la forma de seguro de paro parcial. Esto tuvo algunas implicancias. Una fue que el trabajador que ingresaba en el sistema debía tener las condiciones que establecía la legislación para tener derecho al seguro de paro. Otra era que el beneficio establecido no tenía diferencias con el régimen general. Esto implicaba que si a una suspensión del 100% del trabajo correspondía una prestación del 50% del salario, a una suspensión menor le correspondería una prestación proporcional a la reducción. En la práctica, si trabajaba 20% menos cobraría 80% del salario y por la reducción el 20% del 50% del salario (si fuera este el subsidio por desempleo que le correspondiera). O sea 80% y 10% por lo que el impacto en el ingreso para todos los trabajadores sin duda sería inferior.

Las condiciones que se exigían a las empresas para que se les otorgara o mantuviera el subsidio se indican en los puntos siguientes:

Debían pertenecer a los sectores que estaban en crisis, mencionados anteriormente. Durante todo el año 2009 el Gabinete productivo hizo un monitoreo de la situación económica para definir si era necesario incluir o quitar algún sector pero esto no ocurrió.

Todos los sectores que fueron considerados en crisis, salvo la metalmecánica, tenían un fuerte vínculo con el exterior y sus exportaciones habían sufrido una importante reducción. La excepción fue el sector metalmecánico cuya producción tenía como destino principal el mercado interno. Su contracción se consideraba un impacto indirecto de la reducción de las exportaciones dado que una parte significativa de su producción se destina a las empresas industriales del país, entre las cuales se encuentran las exportadoras, que afectadas por la crisis habían reducido su demanda.

La empresa debía demostrar una reducción en su nivel de actividad económica, indicador clave para definir si estaba o no “en crisis”. Este fue uno de los temas más complejos de precisar y probablemente uno de los que implicó más discusiones dentro del equipo de gobierno porque, como se mencionó anteriormente se quiso definir indicadores precisos para acceder al beneficio.

Lo más sencillo hubiera sido utilizar el criterio de uso habitual y comparar el nivel de actividad del trimestre previo a la presentación de la solicitud (u otro que se definiera) con el nivel de actividad en el mismo trimestre del año anterior. El Instituto Nacional de Estadística calcula un índice de volumen físico de actividad, que se podría haber ajustado a esta medición.

El problema de utilizar un indicador sencillo de este tipo era la excepcionalidad del año 2008. En este año hubo cifras record en la producción, las exportaciones y otras variables en prácticamente todos los sectores de la economía. Que en el año 2009 hubiera una reducción de un 10 o 20% con respecto la producción del 2008 podría no indicar una situación de crisis sino que por el contrario podría llegar a ser una situación excepcionalmente positiva en una perspectiva histórica y probablemente superior a la de cualquier año de la última década.

Esto llevó a definir un “indicador de crisis” que, sin dejar de considerar la producción del año 2008, lo atenuara. El indicador elegido fue que la empresa debía comparar sus ventas en el trimestre anterior a la presentación de la solicitud de acceder al beneficio con el promedio de las ventas a precios constantes en el mismo trimestre de los dos años anteriores (Art. 2 num. a). La comparación debía indicar una reducción mayor o igual al 15% para poder acogerse al mismo.

Definir la mejor variable para medir el nivel de actividad fue un tema de discusión importante. El decreto eligió las ventas. Mejor criterio que ventas hubiera sido producción pues puede existir un desfase en el tiempo entre las dos variables. El problema era que no todas las empresas tienen un registro transparente de su nivel de producción, como sí lo tienen de las ventas, por razones fiscales. Esto llevó a utilizar la variable ventas pese a no ser la más ajustada.

En conclusión el sistema amparó a las empresas en crisis de los sectores en crisis. En principio esta sofisticación parece un celo excesivo en evitar que ingresaran empresas cuya situación, aún siendo difícil, no se originara en la crisis internacional. Visto en perspectiva quizá resulte poco comprensible, pero éste era el clima que se vivía a comienzos del 2009, con una situación internacional en creciente deterioro. Además no existían experiencias de situaciones económicas similares de las que extraer enseñanzas.

Por otro lado existía en el país una corriente de opinión que, en ese momento, alertaba sobre la posibilidad de un significativo deterioro económico y sostenía la necesidad de extremar esfuerzos para controlar el equilibrio fiscal. En el propio gobierno existió temor de diseñar un sistema que pudiera derivar en un fuerte incremento del gasto público. Debe considerarse, por otro lado que 2010 era un año electoral en el que la mantención de los equilibrios adquiere una significación especial.

Mínimo y máximo de reducción de trabajo individual. El Art. 2 numeral c estableció que cada trabajador que ingresaba al sistema debía reducir sus jornadas de trabajo como mínimo un día de trabajo semanal y como máximo dos días.

Esta disposición es compatible con la indicada en el numeral a, que establece una reducción de la actividad en un 15%, pues 1 día en una jornada semanal de 6, representa un 16%. Es comprensible que se haya establecido un límite inferior, dado que el sistema quería beneficiar a las empresas que hubieran tenido una reducción significativa en su nivel de actividad. Haber fijado éste en un 15% tiene las limitaciones que hubiera tenido cualquier otro valor.

Es menos comprensible que se haya establecido un límite superior en el 30% (2 días), pues ello implicaba que si una empresa tenía una suspensión muy significativa de su actividad iba a tener un estímulo relativamente más acotado. La explicación de esta disposición se encuentra en el clima en que ocurrió la discusión y el temor antes mencionado de que el sistema atrajera una avalancha de empresas y un importante sacrificio fiscal. Los hechos indicarían que ello no ocurrió.

Prohibición de despidos y envíos al seguro de paro. La empresa que se presentara al sistema no podía haber despedido a más del 5% de su personal en el trimestre anterior y si tenía trabajadores en seguro de paro por causal suspensión debía reintegrarlos antes de presentar la solicitud y tampoco podía enviar trabajadores al seguro de paro mientras estuviera en el sistema (Art 2 Números c, d y e).

El objetivo de esta disposición era evitar los despidos y los seguros de paro por suspensión y la explicación de ella era que el sistema se concebía como alternativo al régimen vigente. Es decir se quería promover que la empresa sustituyera los despidos o suspensiones del régimen vigente por el reparto de trabajo que proponía el nuevo.

Hubo críticas a esta disposición, incluso del PIT-CNT, por entender que era una limitante muy fuerte para la aplicabilidad del sistema, además que era difícil de aplicar en las empresas muy chicas.

Formación profesional. El Art 5 del decreto encomendó al Instituto Nacional de Empleo (INEFOP) creado en octubre del 2008 con el objetivo de implementar políticas activas de empleo y formación profesional a realizar cursos de capacitación para los trabajadores de las empresas que se acogieran al régimen. Y agrega “los trabajadores que realicen estos cursos podrán recibir una beca imputable al Fondo de Reversión Laboral (...) en las condiciones que determinará el INEFOP”

El fundamento de esta disposición fue que en el período en que se suspendía el trabajo (uno o dos días a la semana) la capacitación, que podía dictarse al interior de la empresa, incluso por el personal técnico y jerárquico de la misma, iría en beneficio de las dos partes. Por otro lado, si la misma se acompañaba con una beca implicaría que la reducción de ingresos del trabajador sería menor.

La firma de un convenio colectivo. El decreto establecía que los aspectos centrales del régimen de trabajo de la empresa en este período debían ser objeto de negociación entre la empresa y los trabajadores y concretarse en un convenio colectivo. Este fue una condición para aceptar que una empresa ingresara en el régimen (Art. 2 Num. f).

Finalmente el Decreto estableció la creación de una Comisión Técnica Asesora integrada por un representante por cada uno de los ministerios que integraban el Gabinete Productivo, que fue coordinada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En su funcionamiento se invitó a un delegado del Banco de Previsión Social en la medida que éste es quien administra el seguro de desempleo. Y en los hechos también estaba el INEFOP dado que el delegado de la OPP era el representante de esta oficina en el Consejo Directivo de INEFOP.

Esta Comisión se ocupó de todos los aspectos técnicos del régimen y en particular de controlar que se cumplieran las condiciones de acceso al mismo: cálculos de las ventas y los otros indicadores y condiciones.

Por el medio del Decreto 371/09 del 10 de agosto del 2009 se introdujeron dos cambios en el régimen creado por el Decreto 316/09, eliminando dos requisitos para acceder al régimen: a) que la empresa no hubiera despedido a más del 5% de su personal en el trimestre previo a su presentación al régimen (Art. 2, Num. c) y b) que retomara el personal que hubiera enviado al seguro de paro. El nuevo texto que sustituyó al Literal d del Art. 2 del Decreto 316, fue el siguiente “en tanto el proceso productivo de la empresa de que se trate lo justifique, se podrá habilitar a que se mantenga personal suspendido hasta un máximo del 20% del total de la nómina”.

Es decir que mientras el Decreto 316 prohibía a la empresa acogida al régimen a tener trabajadores en seguro de paro por causal suspensión, el Decreto 371/09 permitía que tuviera hasta un 20% del total de la nómina. En los fundamentos de este decreto se mencionan consultas de empresas y una demanda de la Central sindical.

El 8 de setiembre de 2009 el Parlamento aprobó la Ley 18.570 que establecía un régimen de financiamiento de las obligaciones por aportes jubilatorios patronales al BPS. La ley indica que este régimen se aplicaría “cuando el Poder Ejecutivo establezca regímenes especiales de subsidio por desempleo parcial para ciertas actividades económicas, en uso de la facultad establecida por el Art. 10 de la Ley 18.399...”. Es decir que hace una referencia clara se aplica al régimen creado por el Decreto 316, que fue el único que reunía estas condiciones.

Esta ley establecía que los aportes patronales por los trabajadores amparados en el régimen de seguro de paro parcial -en este caso de reparto de trabajo-, en el monto que representaba el aporte de los trabajadores en seguro de paro parcial en el total de aportes de la empresa, podían ser abonados por la empresa en la cantidad de cuotas que esta determinara, con un máximo de doce.

Esta ley resulta de la visión que existía en el Poder Ejecutivo de que el sistema de reparto de trabajo era positivo para el trabajador (que casi no veía reducidos sus ingresos) para el gobierno (que quería reducir el desempleo abierto) pero no para los empresarios para los cuales el reparto de trabajo podía ser un método engorroso de flexibilizar la contratación de mano de obra frente al régimen de seguro de paro normal, que existía hacía varias décadas y que era ampliamente conocido y utilizado.

4. Diálogo, negociación y resultados obtenidos durante la crisis

4.1 Consejo Superior Tripartito: ámbito de debate de pautas salariales y cláusula de salvaguarda

En el año 2008 tres fueron los temas que se debatieron en el Consejo Superior Tripartito (CST). Previo al inicio de la ronda se intercambiaron ideas sobre el monto del salario mínimo nacional y los lineamientos para fijar mecanismos de ajuste salarial en los Consejos de Salarios. Cuando ya estaba en marcha la ronda de negociación, se discutió la inclusión de una cláusula de salvaguarda para dejar a los distintos sectores en condiciones de flexibilizar los acuerdos logrados, en caso de que cambios del contexto determinaran que de cumplirse lo acordado se pondrían en riesgo los puestos de trabajo.

En cuanto a la fijación del SMN, si bien el PIT CNT tenía aspiraciones superiores, finalmente se acordó un ajuste a julio de 2008 de 21%. Con este porcentaje entre julio de 2005 y julio de 2008 el SMN aumentó 66% mientras la inflación medida por el Índice de Precios al Consumo creció 25%, lo que implicó un crecimiento real de más de 30% en el período.

En relación a las pautas tres fueron las alternativas- que luego de debatirse y ajustarse a los requerimientos de las partes- bajaron a las mesas de negociación salarial. La alternativa I proponía acuerdos de 24 meses con ajustes semestrales y un correctivo al final. Tomaba como indicador la inflación proyectada por el Banco Central y admitía una recuperación de 1% anual desatada de indicador, pudiéndose agregar también una recuperación condicionada a la evolución del sector de hasta 2% anual.

La alternativa II proponía acuerdos de 30 meses, con un primer ajuste semestral y los dos restantes anuales. También tomaba como indicador la inflación proyectada de acuerdo a la meta del Banco Central y admitía un incremento real desatado a indicador de hasta 2% anual, pudiéndosele agregar hasta 2% anual condicionado a la evolución del sector y hasta 1,5% condicionado al desempeño del sector previsto hacia adelante y para el cual se debían acordar indicadores. Los correctivos serían tres, uno al final de cada ajuste.

La alternativa III era para los salarios considerados sumergidos (no superiores a \$4.300) para los que se previó un sensible incremento de 20% o 16% a julio y luego dos ajustes anuales con una recuperación de 2% en el primero y 1% en el segundo.

Con los ajustes en función de la inflación proyectada se buscaba evitar la indexación de los salarios y con los indicadores sectoriales que el crecimiento salarial acompañara el crecimiento del sector económico en el que se negociara. A la luz de estos lineamientos transcurrió la negociación del período, cuyos resultados se analizaran en el punto siguiente.

Si bien el CST solo funciona durante la ronda salarial para conocer de primera mano los resultados de los distintos Consejos instalados, también puede ser convocado para tratar temas puntuales de interés de las partes. En setiembre de 2008, mientras transitaba la ronda salarial, al haber cambiado el escenario por un factor exógeno, la crisis internacional que dejaba un manto de duda sobre los parámetros de la negociación, se hizo una convocatoria para discutir la posible inclusión de una cláusula de salvaguarda.

El debate generado se dio en dos etapas. La primera fue para determinar si procedía o no la utilización de la cláusula de salvaguarda en el contexto que comenzaba a vislumbrarse en el país en agosto de 2008. La solicitud de la incorporación de la cláusula fue hecha por los representantes de la Cámara de Comercio y Servicios en nombre de todo el sector empresarial, previendo que se suscitaran condiciones económicas negativas para la economía uruguaya. Decía un representante de la Cámara “si nos piden acuerdos largos,

por ejemplo de 30 meses, y no es previsible si se podrán cumplir por los cambios en el contexto económico (...) lo que las cámaras piden es que si se suscitan algunas condiciones negativas para la economía uruguaya lo acordado caiga”⁶ La propuesta fue bien recibida por las autoridades de gobierno “porque contribuiría a darle más flexibilidad a los acuerdos salariales si recrudesciera la crisis financiera...”⁷, sin embargo fue rechazada- en principio- por los trabajadores quienes habían solicitado cláusulas gatillo ante una disparada de la inflación.

Los gatillos son una herramienta de negociación de aplicación condicional, pues determinan un aumento de salarios sólo en el caso que ocurra una determinada situación o condición, que debe establecerse con precisión, por ejemplo cuando el aumento de la inflación supera un umbral preestablecido. Este tipo de cláusulas no habían sido bien vista por los representantes gubernamentales y en definitiva no se habían incorporado a los lineamientos dados en las mesas de negociación. Frente a ello decía un representante del PIT CNT “si poner gatillos significaba aceptar falta de firmeza en la conducción económica ¿cómo poco tiempo después se admite una cláusula de este tipo? (en referencia a la cláusula de salvaguarda) Entonces ¿sí se admite que hay alguna dificultad?”⁸

El argumento sostenido por los trabajadores para rechazar la inclusión de la cláusula fue el mismo que finalmente permitió trabajar con su posible inclusión, ya que en el debate se les esclareció que la salvaguarda no sólo contemplaría los posibles efectos de la crisis internacional, sino también aumentos de la inflación por encima de lo previsto o cualquier otro cambio sustancial que hiciera variar las condiciones del momento de celebración del acuerdo.

Aceptada por los integrantes del CST la inclusión de la cláusula de salvaguarda comenzó la segunda etapa en la que se discutió ¿qué redacción se podría dar a la cláusula? Había distintas visiones sobre el mismo tema. Los representantes de la Cámara de Comercio, en nombre del sector empresarial, propusieron que el convenio cayera automáticamente en caso de producirse situaciones que pudieran hacer peligrar la estabilidad del sector y sus puestos de trabajo, debiéndose renegociar por el saldo del plazo. La posible caída de los convenios fue cuestionada severamente por el PIT CNT, quien en principio no la aceptaba, pero de considerar esa posibilidad de ninguna forma podía ser una caída automática pasible de dejar desprotegidos a los trabajadores. Esta posición fue acompañada por la representación gubernamental. El entonces Ministro de Trabajo Eduardo Bonomi señalaba “nosotros no descartamos que pueda incidir la crisis y por esos estamos dispuestos a introducir la cláusula de salvaguarda, pero no una cláusula que haga caer el convenio a priori, sino que a partir del problema, se reúna el grupo, se plantee el tema, se traslade al Ministerio de Economía, de Industria, de Turismo o de Salud según el área, y que estos evalúen el planteo. Si confirman el riesgo, se reunirá el Consejo de Salarios para resolver acciones correctivas”.⁹

En el CST decía Julio Baribar entonces Director Nacional de Trabajo e integrante de la delegación gubernamental “si se produce una situación no deseable en el país y cambian las condiciones económicas, el empresario o el sindicato podrán presentar un escrito con los argumentos pertinentes de por qué se quiere convocar nuevamente al Consejo de Salarios. Será tarea de los técnicos del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Economía definir si los motivos son válidos (...) Si se llega a la conclusión de que hay que instalar las mesas tripartitas nuevamente, el convenio firmado recién será sustituido cuando se firme uno nuevo...”¹⁰.

Al no haber acuerdo sobre el contenido de la cláusula el Poder Ejecutivo redactó una de uso obligatorio en todos los documentos que se firmaran: convenios, acuerdos por

⁶ Declaraciones de Juan Mailhos en el diario La República 9 de octubre de 2008

⁷ Declaraciones al diario El País de 10 de octubre de 2008

⁸ Declaraciones de Juan Castillo al diario El País 29 de octubre de 2008

⁹ Declaraciones del Ministro de Trabajo Eduardo Bonomi en Crónicas de 31 de octubre de 2008

¹⁰ La República de 30 de octubre de 2008

mayoría o decretos, por la que no bastaba decir que se estaba afectado por la crisis, sino que había que demostrarlo con hechos concretos. Lo redactado fue visto por los empresarios como “una especie de prueba de obstáculos que difícilmente se pueda cumplir (...) primero hay que convencer al Ministerio de Economía y al de Trabajo y si se logra eso luego convencer a la competencia empresarial y al sindicato...”¹¹

Como se verá en el punto siguiente la importancia de este debate fue que la mayoría de los documentos firmados incluyeron la salvaguarda con la redacción dada por el Ministerio de Trabajo, sólo unos pocos redactaron cláusulas diferentes y otros pocos no la consideraron por haber sido firmados en forma previa a la decisión de su uso obligatorio.

4.2 Consejos de Salarios

A pesar de la crisis en la ronda 2008 pocas fueron las modificaciones constatadas en los resultados alcanzados e incluso en algunos aspectos tuvo mejores resultados.

Resultados generales

- Se instalaron todos los grupos y hubo un elevado grado de consensos. Se instalaron los 24 grupos de actividad establecidos, haciéndolo por primera vez el ámbito de negociación para el servicio doméstico cuya experiencia fue altamente exitosa. Tal como ocurrió tradicionalmente, para considerar las realidades económicas distintas al interior de cada sector de actividad, se abrieron 222 subgrupos (76 correspondientes a la industria, 27 al comercio, 112 a los servicios, seis del área rural y 1 del servicio doméstico).
- Los resultados obtenidos fueron mejores a los conseguidos en las rondas de 2005 y 2006. Hubo un aumento en la cantidad de documentos firmados que superaron 24% los celebrados en 2005 y 6% los de 2006, verificándose que en números absolutos la ronda de 2008 fue la de mayor número de acuerdos (95%). Dentro de ellos el 88,6% fueron por consenso de las tres delegaciones, en tanto que el 11,4% restante fue por mayoría. Sólo en 12 ámbitos no se llegó a acuerdo, en tres oportunidades porque ambas partes no aceptaron la propuesta del Poder Ejecutivo, y en las restantes por el retiro o la no comparecencia a la votación de una o ambas delegaciones.
- Los plazos se alargaron. Si se consideraba que los empresarios podían ser reacios a acuerdos largos por prever dificultades en el futuro, todo hacía presumir que los acuerdos serían cortos en su duración o al menos de la duración menor prevista en las pautas salariales (24 meses). Sin embargo el 55,9% de los acuerdos fueron por 30 meses, e incluso varios fueron negociados por 36 meses o más.

Probablemente el hecho que se incluyera cláusula de salvaguarda que permitía cambios si el contexto variaba, haya influido en este resultado.

- Se ratificó que la negociación de rama puede ser flexible. La negociación en Consejos de Salarios nunca fue responsable del tratamiento igualitario de empresas en condiciones diferentes ya que cuando los actores han querido contemplar situaciones especiales lo han podido hacer sin violentar la ley.

Si bien los operadores de la negociación están habituados a dar un tratamiento igualitario a todas las empresas del sector, nada obstaría que se contemplaran características o situaciones especiales de una o algunas empresas, dándoles un tratamiento diferencial. Esta podría haber sido una herramienta tomada en cuenta para minimizar los eventuales efectos de la crisis, para el caso de que incidiera con mayor impacto en alguna o algunas empresas puntuales del sector.

Sin embargo, un relevamiento de las negociaciones en Consejo de Salarios, indica que los eventuales efectos de la crisis no han sido tomados en cuenta como variable para hacer

¹¹ Declaraciones de Juan Mailhos en El Observador de 6 de agosto de 2009

diferenciaciones entre empresas de un mismo sector. Todas las flexibilidades que se negociaron ya venían de antes y se relacionaron con la localización geográfica,¹² el tamaño de las empresas,¹³ o situaciones puntuales que ya se conocían previo a la negociación y determinaban la necesidad de “exclusión” de la misma.¹⁴

Si durante la vigencia del convenio alguna empresa obligada por el mismo no pudiera cumplirlo, porque de hacerlo pondría en riesgo los puestos de trabajo, existe una herramienta que le permite “dejar de cumplirlo”, el descuelgue. Es otra flexibilidad que no está prohibida por la ley de Consejo de Salarios, pero de la que no existe hábito de su utilización en nuestro país.

Probablemente, la falta de cultura en el uso de esta herramienta fue lo que llevó a las autoridades del Ministerio de Trabajo en el año 2005 y previo a la reinstalación de los Consejos de Salarios, a anunciar que se estaría dispuesto a considerar la situación de empresas con dificultades para el cumplimiento de lo acordado, quienes deberían presentar toda la información necesaria para que las autoridades del Ministerio de Trabajo y de Economía en conjunto, evaluaran la situación. En caso de que procediera el descuelgue siempre se debería de contar con el aval del sindicato de rama.

Las dificultades que parecerían entranarse con este procedimiento, unido al expreso rechazo del PIT CNT manifiesto en las expresiones de uno de sus principales dirigentes “el planteo de permitir descolgarse de alguna manera marca la cancha (...) es un flaco favor que se le hace al movimiento sindical si antes que comiencen a funcionar los Consejos, el gobierno anuncia que las empresas están habilitadas a marcar diferencias con lo que se acuerde allí...”¹⁵ fueron probablemente las causas de que la herramienta casi no se usara.

En las rondas 2005 y 2006 solamente fue negociado en seis convenios de cada ronda que en términos generales siguieron el procedimiento planteado por el Ministerio de Trabajo. En 2008 los seis subsectores que la habían negociado dejaron de hacerlo. Una posible explicación es que en la realidad hubo algunas solicitudes de empresas para descolgarse, aceptadas por el sindicato de rama, justificadas y autorizadas por el Consejo de Salarios, aún sin estar previsto en los convenios el descuelgue. Es decir que no fue necesario incluirla en el convenio para que de hecho se usara.

Por otra parte en 2008 las menciones de cláusulas de descuelgue correspondieron a cinco subgrupos que antes no la habían considerado, y en términos generales, no se negoció para evitar el eventual efecto de la crisis en alguna empresa puntual del sector, sino para compensar aumentos importantes de salarios, tratando de evitar que con ellos se pusiera en riesgo los puestos de trabajo de alguna unidad productiva.

En cuanto al procedimiento no existió homogeneidad. En todos los casos se previó la entrega de información fehaciente que acreditara la situación alegada por la empresa, pero hubo diferencias en relación al ámbito en que se realizaría el reclamo y en cuanto a las consecuencias finales del mismo.

En cuatro convenios de actividades de servicios culturales, de esparcimiento y comunicaciones se asignó al Consejo de Salarios la función de analizar la situación de empresas que alegaren tener dificultades económicas o financieras para cumplir lo pactado, en tanto que el quinto convenio (del sector transporte) previó dos ámbitos: uno primero

¹² Por ejemplo en el Grupo 18 “Servicios culturales, de esparcimiento y comunicaciones” en los subgrupos “Prensa”; “Radios”; “Televisión abierta” y “TV para abonados” se abrieron capítulos específicos para Montevideo e interior negociándose en distintas unidades de negociación. En tanto de que por ejemplo en el Grupo 19 “Servicios profesionales, técnicos, especializados y aquellos no incluidos en otros grupos” tanto el subgrupo “Empresas Fúnebres” como el subgrupo “Gomerías” dieron el tratamiento diferencial pero lo hicieron dentro del mismo convenio y con una misma unidad de negociación.

¹³ Por ejemplo en el Grupo 15 “Servicios de Salud” subgrupo “Servicios de Acompañantes” se diferenció a las empresas según número de afiliados o en el Grupo 18 subgrupo “Prensa del Interior” se negoció diferencial según el tiraje de diarios.

¹⁴ Por ejemplo en la ronda 2005 el convenio de “Cooperativas de Ahorro y Crédito” excepcionó a una empresa de cumplir con lo acordado “en consideración a su particular situación demostrada por sus autoridades y confirmada por el Banco Central” en tanto que el convenio de “Transportadoras de Valores” acordó que sus ajustes salariales no serían de aplicación a otra empresa “por haber demostrado una realidad económica que ameritó su excepcionamiento”.

¹⁵ Declaraciones de Richard Read en el diario La República de 12 de abril de 2005.

con el sindicato de base acompañado por representantes del sindicato de la rama, y luego otro en el Consejo de Salarios.

Las consecuencias de los procedimientos establecidos que previeron las partes fueron: a) en tres convenios, aceptar o no el descuelgue previa evaluación de la información acreditante de la existencia de dificultades, sin exigirse la realización de un convenio sustituto; y b) en los otros dos casos autorizar el descuelgue recién cuando en la empresa se negociara un convenio de acuerdo a las reales posibilidades de la misma.

Un análisis de lo sucedido con posterioridad a la culminación de la ronda de 2008 muestra que en los subgrupos en que se previó el descuelgue el mismo nunca fue usado, y que las escasas ocasiones en que grupos sin negociar esta cláusula, analizaron y aceptaron el descuelgue, respondieron a empresas no afectadas directamente por la crisis, sino por otras variables que habilitaron el tratamiento diferencial.¹⁶

- Junto con ajustes salariales se negociaron prioritariamente formas de relacionamiento de los actores entre sí. En la ronda de 2008, al igual que en las dos rondas anteriores, los actores negociaron además de los mecanismos de ajuste salarial, procedimientos de prevención de conflictos tanto de derecho como de interés, cláusulas de paz y distintos aspectos de la actividad sindical.

Algunos convenios se preocuparon también por fomentar un mayor involucramiento de los trabajadores en la problemática del sector, a través de la creación de comisiones tanto de relaciones laborales para abordar la problemática en general, como de temas puntuales como definir o redefinir categorías o tratar temas de seguridad e higiene en el trabajo. Junto con estas formas de involucramiento, en esta ronda se negociaron otras modalidades que coadyuvaron a cumplir el mismo objetivo.

El derecho a la capacitación fue negociado en 25 convenios (13 de actividades de servicios, 10 de actividades industriales y 2 del comercio) como una forma de reducir la brecha existente entre la formación del personal y los nuevos requerimientos. El derecho a la información fue menos considerado, pero igualmente se negoció en cinco convenios (tres del sector industrial y dos de servicios). Todos los temas que comenzaron a acompañar las negociaciones podrían ser indicativos, de que comenzó una preocupación por hacer participar a los trabajadores lo que sin duda tiende a favorecer una negociación más dinámica.

Característica particular de la ronda 2008: cláusula de salvaguarda

La posibilidad de anticipar la fecha prevista para la finalización del convenio en caso de que se produjeran situaciones ajenas a la voluntad de las partes que pudieran hacer peligrar la estabilidad del sector, fue escasamente considerada en las negociaciones hasta la ronda de 2008, cuando su aplicación fue masiva.

El primer antecedente en nuestro país fue en el año 1990 y se negoció en el convenio del sector curtiembres, y no se negoció en ningún otro convenio hasta el 2005. Tanto en el 2005 como en el 2006 quienes negociaron la cláusula de salvaguarda lo hicieron en uso de su autonomía, ya que no constituía un requisito incorporado en los lineamientos oficiales.

En la ronda de Consejos de Salarios de 2005 la salvaguarda fue negociada en tres convenios y los factores tenidos en cuenta para que actuara la cláusula fueron: a) en el sector curtiembres la variación del tipo de cambio; b) en los laboratorios de especialidades farmacéuticas el mantenimiento de las normas administrativas en materia de fijación de precios; y c) en los talleres de aviones livianos el mantenimiento de las condiciones técnicas aplicables al medio. En todos los casos la cláusula previó que dada la condición establecida en el convenio el mismo caería debiéndose renegociar por el saldo del plazo.

¹⁶ Por ejemplo el 19 de marzo de 2009 el Poder Ejecutivo dictó un decreto por el que se confirmó un convenio celebrado en el sector "Áreas Verdes" autorizando a una empresa a descolgarse del convenio de rama. El convenio consideró que la empresa había licitado bajo ciertas condiciones inmodificables, lo que no le hacía viable cumplir con lo acordado para la rama hasta el fin de la licitación.

En la ronda de 2006 seis fueron los convenios que incorporaron la cláusula tomando en consideración: a) en las curtiembres- al igual que en la ronda 2005- el tipo de cambio; b) en los depósitos portuarios y en servicios logísticos, el índice de precios al consumo (IPC) y su posible desfasaje; c) en la bebida el perjuicio ocasionado a la competitividad del sector por la importación de whisky escocés a precio inferior al real; d) en la educación no formal el cambio en la modalidad de pago usada por el Estado; y e) en las radios del interior en forma amplia cualquier situación que pudiera alterar la competitividad. En todos los casos, al igual que en la ronda anterior, cumplida la condición prevista, caería el convenio renegociándose por el saldo de plazo.

El cambio sustancial se dio en la ronda de 2008 donde 171 documentos (tanto convenios, como acuerdos por mayoría y también decretos dictados ante la falta de acuerdo), tomaron en consideración la sugerencia debatida en el Consejo Superior Tripartito. La cláusula no fue considerada solamente en grupos que habían cerrado su negociación en forma previa a la adopción de la medida, o en otros en los que la ausencia de la consideración de la posible incidencia de la crisis no constituyó un impedimento para cerrar el acuerdo. Probablemente esa fue la importancia que tuvo el debate previo en el Consejo Superior, ya que pese a que no se acordó el contenido de la cláusula, se incorporó a las negociaciones el reconocimiento de un posible impacto de la crisis en el país.

Un análisis de las cláusulas negociadas mostró que el 80% se limitó a transcribir la propuesta del Poder Ejecutivo que decía: “en la hipótesis de que variaran sustancialmente las condiciones económicas en cuyo marco se suscribieron los actuales convenios, las partes podrán convocar al Consejo de Salarios respectivo para analizar la situación. En este caso el Poder Ejecutivo analizará a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Finanzas la posibilidad de revisar y convocar al Consejo de Salarios para ello”.

En 35 convenios se plantearon textos diferentes al propuesto. En algunos casos predominantemente actividades de servicios, un convenio de comercio y otro del sector industrial, se agregaron a la propuesta del Poder Ejecutivo indicadores concretos, como la suba de la inflación anualizada en los últimos doce meses que superara un valor dado (por ejemplo 15%) o que el PBI cayera debajo de un determinado porcentaje (por ejemplo 3%). Estos son mecanismos objetivos, que parecerían favorecer de ser necesaria la renegociación del convenio, aunque la efectiva sustitución del mismo y el tiempo para su concreción, dependería siempre y en última instancia de la voluntad de los actores.

Otras negociaciones, principalmente en actividades de servicios, incorporaron los mismos indicadores pero sin fijarles valores concretos sino haciendo referencia a “una posible alza del IPC” o “una sensible caída del PBI”. En estos casos la cláusula tenía menos certeza que la anterior por cuanto la ausencia de porcentajes podía generar consideraciones contradictorias que incluso podrían llegar a impedir la obtención del objetivo propuesto.

La cláusula más usada en el sector industrial confió en el Consejo de Salarios, donde en caso de darse situaciones ajenas a la voluntad de las partes que hicieran peligrar la estabilidad del sector, se negociaría un convenio sustituto acorde a las nuevas realidades. Hasta que las partes no llegaran a acuerdo en un nuevo convenio regiría el anterior. Un ejemplo de la redacción dada a esta cláusula sería “Las partes acuerdan que si durante la vigencia de este acuerdo se suscitan hechos imprevisibles que afecten la estabilidad del sector-cuya verificación será definida, determinada y analizada en el ámbito de Consejos de Salarios-se discutirán los términos del presente acuerdo. Las partes dejan constancia que las cláusulas del mismo mantendrán vigencia mientras se rediscuta y se sustituya si corresponde”.¹⁷ Con esta disposición las partes confiaron en la actitud de los integrantes

¹⁷ Corresponde al artículo 9 del convenio de la Industria Química, artículo 8 del convenio de Perfumerías, artículo 12 del convenio de Pinturas, artículo 8 del convenio de Recauchutaje y aunque con menor precisión al artículo 13 del convenio de Marroquinería y al artículo 6 de Concesionarias de Aeropuertos.

del Consejo de Salarios a quienes responsabilizaron del análisis, la valoración y la solución de la nueva coyuntura.

Corrigiendo la duración imprevisible que podría tener la nueva negociación de acuerdo a la redacción de la cláusula anterior, el artículo 11 del convenio de la Bebida sin Alcohol agregó “las partes se comprometen a realizar sus mayores esfuerzos para renegociar el presente convenio en un lapso no mayor a 45 días”.

Pese a que la mayoría de las negociaciones tomaron previsiones frente a los posibles impactos de la crisis, los hechos demostraron que la salvaguarda nunca se activó y que todos los acuerdos celebrados mantuvieron la vigencia prevista sin ser necesario introducirles modificaciones.

La negociación en Consejo de Salarios de los sectores más afectados por la crisis

Como se señaló anteriormente la crisis ingresó al país por el comercio exterior y los cinco sectores que más sufrieron sus impactos fueron aquellos cuya producción se destinaba a los países en los que la crisis golpeó más duro. En este punto se analizará la negociación colectiva en dichos sectores, para constatar si transitó por las mismas características generales señaladas con anterioridad.

Industria del cuero

El sector curtidor procesa principalmente materia prima nacional, apenas complementada con la importación de cuero. Es de los primeros productos del país que se exportan con avanzado grado de manufactura y proceso, ya que el 95% de lo que se produce se vende extra región ingresando a los mercados de Europa, Estados Unidos, Asia y Canadá.

Desde la década del noventa y luego de reestructuras aplicadas a finales de los ochenta, emergieron en el país un grupo de curtiembres que se transformaron en los pilares del cuero en el Uruguay sobre la base de su producción para el sector automotriz. Empresas tales como Paycueros, Bader, Curtifrance y Branaá crecieron y se desarrollaron haciendo tapizados para autos y pasando a ser un motor de la producción nacional. A partir de la crisis financiera de Estados Unidos la industria automotriz sufrió en todo el mundo una importante merma, arrastrando con ello a las principales empresas curtidoras de nuestro país.

Según los empresarios el sector en su conjunto ya desde el año 2005 venía perdiendo competitividad debido al aumento del costo de la energía, de la mano de obra y de las materias primas, todo potenciado por la evolución del dólar cuyo tipo de cambio estaba lejos de permitir tener un sector competitivo. La situación se agravó más cuando el sector empezó a tener problemas de demanda por la crisis financiera. La caída de la demanda osciló entre 20 y 60% dependiendo del mercado, del país y del producto.¹⁸ Dentro de este contexto de dificultades transitó la ronda de negociación de Consejos de Salarios de 2008, cuyos actores en este sector fueron la Cámara de la Industria Curtidora de Uruguay (CICU) y la Unión de Obreros Curtidores (UOC) junto con los delegados del Poder Ejecutivo.

Las negociaciones culminaron con un convenio de dos años de duración. El convenio tuvo como característica que comenzó con un capítulo de antecedentes en el que se destacó la práctica de diálogo que caracterizaba a las partes, quienes siempre vieron en la negociación “una herramienta para promover relaciones de trabajo de una calidad superior, basadas en el respeto mutuo, que permitan y estimulen el desarrollo de la profesionalidad de todos los involucrados en el trabajo...”.

Se previeron ajustes salariales semestrales tomando como indicadores: a) la inflación proyectada por el Banco Central del Uruguay para el semestre futuro; b) un correctivo semestral para cubrir el posible desfase de la inflación; y c) un crecimiento de salario de

¹⁸ Datos aportados por la Cámara de Curtidores de Uruguay a la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes, recogidos en la versión taquigráfica de la reunión de 3 de diciembre de 2008. Carpeta 2215. Documento 1899 de 2008.

1% por ajuste, negociándose la cláusula de salvaguarda con el mismo texto que el sugerido por el Poder Ejecutivo.

Junto a los ajustes salariales se negoció la cláusula de paz y se regularon distintos aspectos de la actividad sindical tales como: colocación de cartelera, descuento de cuota, asambleas en el lugar de trabajo y licencia sindical. Además el convenio reguló las tercerizaciones, admitiéndolas excepto para la contratación de mano de obra directamente afectada al proceso de producción del cuero realizado dentro de la fábrica, así como las posibles formas de contratación estableciendo dos modalidades no permanentes: los trabajadores a prueba y los a término.

Se hizo un programa de seguridad higiene y salud ocupacional creando la figura del delegado sindical de salud y seguridad y se institucionalizó el derecho de información para temas tales como: los modelos de contratos laborales que usan las empresas; las sanciones disciplinarias o los despidos previo a su instrumentación; y la disminución de la actividad productiva cuando pueda resultar una afectación sobre las horas de trabajo.

Como se advierte el convenio transitó por las características que se marcaron como generales de la negociación en Consejos de Salarios, pero además reguló aspectos vinculados con la producción que sólo excepcionalmente se consideran en las negociaciones de rama. Probablemente ello fue la consecuencia de esa práctica de diálogo que se mencionó en el capítulo de antecedentes del convenio celebrado en el sector.

Firmado el convenio de rama y existiendo empresas realmente afectadas por la crisis se podían prever distintas situaciones: a) que el sector en su conjunto activara la cláusula de salvaguarda para renegociar el convenio; b) que alguna empresa puntual solicitara el descuelgue aún sin estar el mismo previsto en el convenio; y c) que las empresas unilateralmente anunciaran despidos masivos con la elevada conflictividad que ello aparejaría.

Sin embargo no se dio ninguna de las tres situaciones y en su lugar se usó el Consejo de Salarios para buscar mitigar los efectos de la crisis sin afectación del salario, las condiciones de trabajo y en lo posible el empleo.

En efecto, tras negociaciones bipartitas, el 23 de abril de 2009 en reunión del Consejo de Salarios del grupo se firmó un acuerdo marco previendo distintos mecanismos para negociarse entre las empresas en dificultades y el sindicato de base.

a.1 La disminución semanal de la jornada laboral. El día o las horas en que se rebaje la jornada laboral semanal serán destinados a que los trabajadores reciban cursos de capacitación para esta rama de actividad con la participación directa de la actual Junta Nacional de Empleo (JUNAE) o el Instituto Nacional de Empleo y Formación profesional (INEFOP) a cuyos efectos se presentará el correspondiente convenio suscripto entre el sindicato y la empresa.

a.2 Los cursos de capacitación serán solventados por la JUNAE, el INEFOP u otros mecanismos que puedan crearse.

a.3 Ello implica además que los trabajadores que efectivamente concurran a estos cursos, recibirán de la JUNAE o de INEFOP una contraprestación en dinero que dentro de lo posible será equivalente al valor hora que se percibe en actividad.

b. De no ser posible la instrumentación de lo establecido en el literal a.1 y no existiendo otra solución más que el envío de los trabajadores al seguro de paro, se podrá aplicar a éste lo establecido en los literales a.2 y a.3.

c. Las empresas de común acuerdo con la UOC podrán instrumentar las antedichas herramientas u otras diferentes en la forma y orden que estimen más oportuno, no siendo el orden establecido de carácter obligatorio. A los efectos de la instrumentación de los acuerdos que contengan cualquiera de las salidas que aquí se plantean, será necesario tener en cuenta las características propias y las especificidades de cada lugar de trabajo”

Con este acuerdo marco se viabilizaron negociaciones por empresa para que en cada una de ellas se actuara de acuerdo a las necesidades reales, buscando el mantenimiento de los puestos de trabajo hasta que se hubiera mejorado la competitividad. Esto pudo hacerse

porque los actores en el sector contaban con una alta dosis de confianza entre sí, la comunicación y la información eran fluidas, y la UOC se preocupó por prepararse para evitar los eventuales efectos de la crisis habiendo incluso acudido al Servicio Central de Extensión Universitaria, donde junto con docentes del mismo, hicieron un diagnóstico y a partir de él evaluaron las posibles salidas, que en definitiva fueron usadas permitiendo que el convenio salarial producto de la negociación en el Consejo de Salarios se cumpliera íntegramente.

Industria metal mecánica

Una de las ramas de la industria metalúrgica es el sector automotriz el que se vio sacudido por la crisis de los principales mercados internacionales como Estados Unidos, Japón y Alemania.

La situación, que comenzó a sentirse a fines de 2008, no fue por falta de competitividad sino por pérdida de mercados, ya que la crisis en los países fabricantes de automóviles hizo caer los negocios con los países que, como Uruguay, son exportadores de autopartes.

En este contexto en los Consejos de Salarios se firmó un convenio por dos años, con ajustes semestrales que tomaron como indicadores: a) la inflación proyectada por el Banco Central para el semestre próximo, b) el correctivo para cubrir el eventual desfasaje entre la inflación proyectada y la inflación real del período y c) 2% por ajuste de incremento de salario real. La cláusula de salvaguarda reprodujo el texto sugerido por el Poder Ejecutivo.

Junto con los ajustes de salarios se negociaron algunos aspectos de relacionamiento entre las partes tales como la mejora de la licencia sindical de los delegados nacionales y la cláusula de paz. Hasta aquí el acuerdo no escapó de las características generales, sin embargo tuvo como particularidad el tratamiento de otros temas más vinculados con la producción tales como la organización productiva entendiendo por tal “el conjunto de actividades técnicas, económicas, sociales y de conocimiento propias de una empresa...”; la calidad vista en forma global no sólo como la satisfacción del cliente sino como “la calidad del producto, del proceso de producción, de las condiciones de trabajo, del impacto en el medio ambiente, de las relaciones laborales y de la calidad de vida de los trabajadores”; la organización del trabajo que a juicio de ambas partes y a través de la negociación debía ser mejorada “para tener una mejor gestión de los recursos, obtener una mejor y más rápida respuesta en los procesos productivos y desarrollar la capacidad de innovación de las empresas” y la productividad vista como “la utilización más eficiente de los recursos de cada empresa”.

También el convenio demostró la preocupación por el involucramiento de los trabajadores en la problemática de las empresas, propiciando “relaciones de trabajo que utilicen las comunicaciones para difundir los conocimientos necesarios para una mejor gestión...”; y por la capacitación definiendo programas de implementación futura progresiva. Creó una comisión de estudio de jornada de trabajo para analizar” la posibilidad de modificar la jornada de trabajo a través de reducción y/o redistribución”.

Como se advierte, al igual que en el caso del sector curtidor, los convenios excedieron el tratamiento de temas salariales propios del Consejo de Salarios, sentando principios que no fueron meramente declarativos, sino que sirvieron como guías para la acción futura. Probablemente, estas bases negociadas fueron las que hicieron que pese a la crisis, tal como dijo un representante de la Cámara Metalúrgica “se descartó invocar la cláusula de salvaguarda para la revisión de los ajustes”,¹⁹ cumpliéndose íntegramente el convenio de rama.

Sin embargo, la estrategia adoptada por los actores en este sector fue distinta a la seguida en las curtiembres, ya que no se negoció ni en Consejos de Salarios ni en forma bilateral un segundo convenio de rama con medidas marco para enfrentar la crisis.

¹⁹ Declaraciones de Miguel Oliveros en El País de 25 de febrero de 2009

La Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines (UNTMRA), sindicato representativo del sector, tenía un plan para que los efectos de la crisis perjudicaran lo menos posible las fuentes laborales, incluyendo “la rotación de los trabajadores en seguro de paro, planes especiales de capacitación durante ese lapso, y la reducción de la jornada de laboral que ya había sido propuesta en la negociación”.²⁰

A su vez, no necesitaba nuevas negociaciones de rama, porque en su convenio ya tenía consagrado el derecho a la información y la consulta previa, que viabilizaba negociaciones por empresa, para tener soluciones particulares en cada una de ellas.

La industria de la madera, celulosa y papel

Como se mencionó la industria de la madera había tenido un importante crecimiento basado en la abundancia de materia prima proveniente de la forestación, desarrollada en el país en la década de los noventa. Este crecimiento determinó la instalación de nuevas fábricas para producir paneles y celulosa destinados principalmente a la exportación, las que comenzaron a caer a partir de la crisis internacional y provocaron, en el caso de los paneles, la paralización total.

El grupo no llegó a acuerdo, por lo que se sometió a votación la propuesta del Poder Ejecutivo, obteniéndose la mayoría con el voto conforme de los representantes del sector trabajador y del Poder Ejecutivo.

Tal como surge de las declaraciones del sector empresarial que lucen en el acta firmada el 3 de noviembre de 2008 “el proceso de negociación se desarrolló en un escenario de importantes debilidades de la economía nacional y grandes incertidumbres en lo internacional, y durante el transcurso de las diez sesiones celebradas hemos estado advirtiendo que sería imprudente y contraproducente comprometerse a otorgar aumentos salariales por un plazo mayor a seis meses y hemos presentado propuestas, producto de un análisis serio y responsable que fueron rechazadas en su totalidad (...) con nuestras propuestas se quiso evitar que a través de largo plazo se adquieran riesgos imprevisibles”.²¹

El acuerdo - al que se arribó por mayoría - incluyó mecanismos de ajuste salarial por 30 meses, con periodicidad anual, tomando como indicadores la inflación proyectada por el Banco Central, un correctivo para cubrir las eventuales diferencias entre la inflación proyectada y la real, un crecimiento de 2% en cada ajuste desatado de indicador y otro de 2% “según el desempeño del sector” sin fijar la forma de su medición. También incorporó la cláusula de salvaguarda con el texto propuesto por el Poder Ejecutivo. No contó con ningún otro tipo de regulaciones, ya que por tratarse de una propuesta del Poder Ejecutivo, la misma no podía extralimitarse debiéndose centrar exclusivamente en la fijación de mecanismos de ajuste salarial por ser ésta la competencia legal del Consejo de Salarios.

Con este acuerdo y ante el agravamiento de la crisis, los empresarios tenían como opciones: a) usar la cláusula de salvaguarda; b) tratar de convencer al sindicato y al Ministerio de Trabajo de dificultades en alguna empresa del sector y tentar su descuelgue aún sin estar el mismo previsto a texto expreso; c) transitar negociaciones de empresa para encontrar mecanismos para paliar la crisis distintos del ajuste salarial; o d) adoptar medidas en forma unilateral.

Los empresarios se inclinaron por la primera opción y en enero de 2009, en oportunidad de firmarse el acta de ajuste correspondiente a dicho mes, la delegación empleadora solicitó la aplicación de la cláusula de salvaguarda para mitigar los efectos adversos. Se argumentó para ello que “el agravamiento de la situación económica internacional en la que se está observando una fuerte retracción tanto de la demanda como en los precios de los productos del sector, implica para varias empresas que dar cumplimiento al ajuste salarial conlleve a medidas paralelas en relación a las fuentes de

²⁰ Declaraciones de Marcelo Abdala Secretario General de UNTMRA en el diario El País de 25 de febrero de 2009

²¹ Decreto de 8 de diciembre de 2008 que homologa el acuerdo de 3 de noviembre de 2008 publicado en www.mtss.gub.uy/Consejos de Salarios/grupo6

trabajo. No es posible cumplir y mantener el actual número de trabajadores en varias empresas del sector (...) La crisis está afectando el desempeño de las empresas en tres variables fundamentales: disminución de precios del orden del 13% al 45%, disminución de cantidad del orden del 12% al 47% (según se trate de mercado interno o de exportación) y disminución de pedidos al firme para que la principal exportadora de papeles que normalmente planificaba su producción en base a una proyección de solicitudes a 45 días ha bajado la misma a 20 días.(...).²²

El sector trabajador se opuso, alegando que la crisis internacional “no llegó al sector del papel, a punto que los últimos indicadores brindados por el INE, en diciembre de 2008, expresan que el sector es uno de los pocos que mantiene crecimiento en el país (...) y expresan así mismo que un acta de ajuste no es el medio para solicitar la aplicación de la cláusula de salvaguarda”.

A la misma conclusión de los trabajadores llegaron las autoridades del Ministerio de Trabajo, tal como dijo el entonces adjunto al Director Nacional de Trabajo²³ “el Ministerio no dio curso al planteo de los empresarios pues en su reclamo no incluyeron la documentación que validara sus argumentos”.

Se podía esperar entonces que los empresarios cumplieran las formalidades establecidas para que procediera la salvaguarda, o demostraran situaciones especiales de algunas empresas del sector para tratar de que en ellas no se aplicaran los ajustes salariales en la forma establecida en el acuerdo por mayoría vigente en la rama. Los trabajadores en principio estaban dispuestos a transitar por este último camino. El Secretario General del sindicato señalaba “rechazamos aplicar la cláusula de salvaguarda en forma general para toda la industria del papel, pero sí estamos dispuestos a contemplar a las empresas que demuestren estar atravesando por dificultades...”.²⁴

Sin embargo las empresas del sector no aplicaron ni la cláusula de salvaguarda ni los descuelgues cumpliendo íntegramente con todas las obligaciones surgidas del acuerdo por mayoría vigente para el sector.

Industria textil

El sector textil tenía desde antes de la crisis internacional problemas de competitividad, que se agravaron cuando empezaron a sentirse los primeros impactos de la misma. Contracción de la demanda de los países desarrollados, disminución de precios, sobreoferta de otros países exportadores y grandes dificultades para competir en los mercados de destino y en el mercado interno por la competencia de los productos importados, fueron algunas de las causas generadoras de dichos problemas.

Desde varios años atrás el sector soportaba un incremento de costos que según los empresarios se explicaba por “el aumento de cargas patronales desde la reforma tributaria, la disminución de la devolución de impuestos a la exportación en el caso de las empresas que la realizan y el aumento sistemático del costo de la energía”.²⁵

En los años 2007 y 2008, a través de Rendiciones de Cuentas, se dio un beneficio al sector que compensó parcialmente algunos de esos incrementos de costos, pero con la crisis internacional esas medidas resultaron insuficientes, siendo cifras demostrativas que comparando los cuatro primeros meses de mayo de 2008 con los mismos meses del año 2009 la exportación de tejidos cayó 36% y la exportación de tops un 35%.

En este contexto se desarrolló la ronda de Consejos de Salarios, donde al igual que en el sector analizado anteriormente no se llegó a acuerdo, sometiéndose a votación la

²² Acta de 22 de enero de 2009 publicada en www.mtss.gub.uy/consejosdesalarios/grupo6

²³ Declaraciones del Dr Nelson Loustanau al diario El País de 26 de febrero de 2009

²⁴ Declaraciones de Julio Burgueño recogidas en El País de 26 de febrero de 2009

²⁵ Declaraciones de Norberto Cibils integrante de la Asociación de Industrias textiles de Uruguay en la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes recogidas en la versión taquigráfica de la reunión de 12 de agosto de 2009 N° 2138/2009

propuesta del Poder Ejecutivo que fue aprobada por mayoría con el voto conforme de los delegados gubernamentales acompañados por los delegados del sector trabajador.

El acuerdo por mayoría implicó mecanismos de ajuste salarial por 24 meses, aplicados en forma semestral tomando como indicador la inflación proyectada para cada semestre, un correctivo para cubrir el eventual desfasaje entre la inflación proyectada y la real, y un incremento de salario real de 1% por ajuste para los salarios mínimos. Incluyó la cláusula de salvaguarda sugerida por el Poder Ejecutivo.

El Congreso Obrero Textil acompañó la propuesta, y en el acta de votación de 7 de noviembre de 2008 recalcó la búsqueda permanente de diálogo y caminos de acuerdo con el sector empresarial, así como su involucramiento para conseguir soluciones para evitar el cierre de industrias o reactivar las ya cerradas. A pesar de que sus salarios entre 2000 y 2005 habían caído 25% y solo recuperaron al 2008 9%, por lo que la fórmula gubernamental era insuficiente, la votaron a favor “por constituir un pequeño avance en la recuperación gradual del salario y un fortalecimiento del valioso instrumento de la negociación colectiva que pretendemos seguir desarrollando”.²⁶

Por su parte los delegados del sector empresarial (AITU) fundamentaron ampliamente su voto negativo argumentando principalmente que la propuesta no tomó en cuenta la crisis que padecía el sector, se contradecía con medidas instrumentadas en otros ámbitos gubernamentales buscando paliar los efectos de la crisis, y profundizaba las diferencias al interior del sector. A pesar de ello los ajustes salariales previstos se cumplieron íntegramente, sin solicitarse ni la aplicación de la salvaguarda ni el descuelgue de ninguna empresa.

Industria de la vestimenta

El sector vestimenta, al igual que el textil, tenía dificultades muy previas a la crisis. La competencia con los países asiáticos, que producen a costos muy inferiores a Uruguay, afectaba al país desde tiempo atrás.

Esto llevó a la creación de una mesa integrada por el Ministerio de Industria, el de Trabajo, las empresas y los trabajadores, que venían trabajando en este y otros temas. Cuando se obtuvo un acuerdo sobre las posibles medidas de fondo a adoptar, impactó la crisis internacional. Esto hizo que la comisión continuara su trabajo tratando de seguir buscando soluciones en vista a la nueva coyuntura internacional que golpeó más a las empresas.

En este contexto comenzó la ronda de Consejos de Salarios de 2008, donde el Sindicato Unico de la Aguja (SUA) y la Cámara de la Vestimenta firmaron un convenio colectivo por dos años. En este convenio se describieron las categorías, las que fueron agrupadas en nueve niveles de complejidad, hecho que fue considerado como histórico por las partes ya que hasta allí sólo se laudaban cuatro categorías básicas. Se fijaron los salarios mínimos y a partir de ellos se fijaron mecanismos de ajuste semestrales tomando en consideración la inflación proyectada, un correctivo para cubrir posibles diferencias entre la inflación real y la proyectada y 1,5% de incremento de salario real por ajuste. El convenio incorporó la cláusula de salvaguarda con el texto dado por el Poder Ejecutivo.

El acuerdo se firmó sobre fines de 2008 y el Decreto del Poder Ejecutivo homologándolo fue de 22 de diciembre de 2008, por lo que sin dudas las partes ya conocían los impactos de la crisis y estaban dispuestas a asumirlos cumpliendo los extremos negociados. Esto surge de la constancia dejada por los representantes de la Cámara de la Vestimenta en el artículo 18 del convenio suscrito “los ajustes de salarios acordados implican un esfuerzo de las empresas teniendo en cuenta la voluntad gubernamental de llevar adelante y concretar a la mayor brevedad una política de apoyo y promoción de la actividad del sector en el ámbito tripartito interministerial que se

²⁶ www.mtss.gub.uy/ConsejosdeSalarios/Grupo4subgrupo1

encuentra funcionando en la actualidad. Así mismo procura mejorar sensiblemente el clima laboral y la búsqueda de consensos con el sector trabajador”.

A su vez el SUA declaró “que comparte el criterio de buscar consensuadamente en un ámbito tripartito acuerdos que permitan la consolidación, formalización y desarrollo de la industria, para lo que compromete sus esfuerzos aportando propuestas en todos los ámbitos a los que sea convocado con ese fin...”.

El convenio cerró con algo poco común: si de los ámbitos tripartitos surgieran medidas promotoras del sector, las empresas otorgarían a sus trabajadores un premio equivalente al 50% del salario vacacional de cada trabajador.

Como se observa este convenio no escapó a los contenidos tradicionales de la negociación en Consejos de Salarios, pero seguramente tuvo un valor particular. Un sector de actividad, en el que la negociación colectiva estaba prácticamente ausente desde 1990, logró encausarla. Ello fue posible porque ya estaban trabajando en forma conjunta en otros ámbitos, donde aunque sin poder decisorio compartían información e ideas, lo que les permitió recrear la confianza necesaria para poder volver a sentarse a negociar sus salarios en forma razonable, cosa que se había perdido desde mucho tiempo atrás.

En síntesis a nivel de rama la ronda de negociación 2008 transcurrió sin sobresaltos con un importantísimo número de acuerdos, incluso en las ramas más afectadas por la crisis, los que permitieron que el salario real continuara recuperándose.

4.3 La negociación por empresa

Si se analizan los convenios colectivos celebrados a nivel de empresa registrados en el Ministerio de Trabajo – que sin duda no son todos ni surgen de una muestra representativa, pero ilustran claramente una tendencia- se observa que entre julio 2008 y junio 2009 se registraron 204 convenios, lo que implicó un crecimiento muy importante con respecto a todos los períodos anteriores (por ejemplo en 2000 se registraron 62 convenios y en 2004 fueron 55).

En este período coincidieron tres factores que probablemente fueron parte relevante de la explicación de este aumento: a) se produjo un cambio en el modelo de relaciones laborales, con un Ministerio de Trabajo que implementó una política laboral promoviendo la negociación y el fortalecimiento del movimiento sindical; b) a pesar de la crisis el marco económico fue de un gran dinamismo, con crecimiento del producto nacional y del ingreso de los trabajadores; y c) por los factores anteriores y la nueva legislación laboral hubo un gran fortalecimiento del sindicalismo, con creación de nuevos sindicatos y crecimiento de los afiliados en los sindicatos existentes

Aunque las negociaciones a nivel de empresa crecieron, igualmente su porcentaje fue insignificante en relación a la cantidad de empresas del país,²⁷ ya que solamente se negoció en el 1,4% del total de entidades jurídicas con actividad económica del sector privado. Si del número total de empresas se excluyen las de entre uno y cuatro trabajadores,²⁸ donde no hay negociación por unidad productiva, se celebraron convenios colectivos en el 9,5% de las empresas de más de cinco trabajadores.

Resultados generales

- Al analizar el grupo de actividad al que pertenecen las empresas negociadoras se observan resultados poco esperados. A priori se podría suponer que cuando el Consejo de Salarios no obtuvo consenso y sus decisiones fueron por decreto o mayoría, quedarían temas para tratar distintos de los salariales, que operarían coadyuvando para la celebración de negociaciones de empresa. En cambio, cuando se lograran consensos en general abarcativos de salarios y otras condiciones de trabajo, quedarían pocos

²⁷ Con datos del INE del año 2007 hay en el sector privado 120.578 empresas.

²⁸ 102.116 según datos INE.

espacios para negociaciones de empresa. Sin embargo el 86% de las empresas que registraron convenios pertenecían a grupos con convenio de rama, por lo que analizar contenidos se vuelve determinante para explicar la situación

- Los convenios que negociaron salarios y beneficios cuantificables económicamente, sólo o con otros temas de interés, fueron los que predominaron representando el 66% (114 convenios). Dentro de estos 39 fijaron salarios por encima del laudo, tanto a través de uno o varios aumentos adicionales como de ajustes superiores a la rama; sólo uno (cooperativas de consumo) fijó salarios menores al de la rama, y en el total de convenios hubo 163 menciones sobre beneficios (en algunos convenios se incluyó más de uno) que en su casi totalidad no existían previamente como presentismo, aguinaldo extra, antigüedad o licencias especiales.
- Del total, 26 convenios incluyeron productividad o desempeño. De los 21 que incluyeron productividad solo algunos la consideraron como una relación entre la producción y algún insumo componente de la misma; otros se limitaron a establecer una especie de destajo por el que se cobra por pieza producida, en el sentido de que “más se hace más se gana”; y finalmente otros, dejaron plasmado su interés de implementar el tema en conjunto, creando una comisión bipartita a los efectos de comenzar su estudio. En cinco convenios se incluyeron ajustes por desempeño en función del cumplimiento de las metas empresariales.
- En varios convenios se acordó modificar el tiempo de trabajo de forma de reorganizarlo. En este punto el principal aspecto negociado fueron las modificaciones de la jornada de trabajo, dadas como respuesta a problemas generados por la variación del volumen de trabajo y dentro de ellas el predominio fue para el tratamiento particular de las horas extras (23 menciones)²⁹. La forma de hacerlo fue diversa: a) algunos convenios como forma de poder cumplir con las necesidades operativas de la actividad, diagramaron la jornada en forma desigual de lunes a sábado, respetando el ciclo semanal de 48 horas, pero poniendo como límite máximo de trabajo 9 horas diarias a partir de las cuales recién se generaría la paga de extras; b) otros convenios también alegando el mejor aprovechamiento de las horas aptas para trabajar, negociaron que la carga horaria podría superar las 8 horas sin generar horas extras siempre y cuando no se excedieran de las 48 horas semanales (la diferencia con lo negociado en el numeral anterior fue que no se fijó tope horario diario); y c) otros convenios negociaron valores fictos mensuales como forma de retribución de las horas extras que pudieran realizarse, en unos casos sin establecerse límites máximos de horas diarias realizables, y en otros con topes máximos de hasta 12 horas diarias. Le siguió la negociación de la ubicación del descanso intermedio (10 menciones) que se concretó de distintas formas (al medio de la jornada, al finalizar la jornada o fraccionada en los tiempos de espera. En tercer lugar con ocho menciones se negoció la reducción de la jornada o del ciclo semanal, en varios casos compensando económicamente la modificación.

²⁹ Se recuerda que por ley las horas extras son las que superan la jornada legal (8 horas) o la jornada convencional y se deben abonar con recarga del 100% si se hacen en días hábiles o 150% si se hacen en día de descanso o feriado en el que habitualmente no se trabaja.

Cuadro 4.
Tiempo de trabajo,
en cantidad de menciones

Sector	H Extras	Feriatos	Turnos	Desc Inter	Red jorn	Dist sab	TOTAL
Industria	4	4	9	1	6	3	27
Servicios	16	9	3	7	0	3	38
Comercio	1	0	0	1	0	0	2
Rural	2	0	0	1	2	1	6
TOTAL	23	13	12	10	8	7	73

- En seis oportunidades empresas en situación económica deficitaria, que privilegiaron el mantenimiento de los puestos de trabajo, negociaron con sus trabajadores envíos al seguro de paro, prioritariamente con la constancia de que los trabajadores serían reintegrados al vencimiento del mismo.
- Dentro de ellos solamente un acuerdo estableció criterios para proceder a los envíos al seguro de paro priorizando la rotación, en tanto que también solamente uno negoció un complemento económico pagado por la empresa para minimizar el perjuicio ocasionado a los trabajadores por el envío al seguro.
- Al igual que en los convenios de rama, existió una preocupación por regular mecanismos de prevención de conflictos tanto de derecho como de interés, cláusula de paz y distintos aspectos de la actividad sindical en varios convenios se crearon comisiones bipartitas de estudio de diferentes temas.

La negociación por empresas en sectores en crisis

Como se mencionó, el régimen de reparto de trabajo a partir de un convenio colectivo proponía la negociación por empresa. Aunque no fueron muchas las empresas que solicitaron ampararse en el régimen, algunas sí lo hicieron. En este punto se analizan los convenios realizados así como las resoluciones que adoptó el Poder Ejecutivo en cada caso.

Tecnoluce

Tecnoluce es un empresa pequeña que opera en el sector de fabricación, montaje, puesta en marcha y mantenimiento de máquinas envasadoras automáticas y equipos similares. De acuerdo al “indicador de crisis” la reducción de ventas reales de la empresa en el trimestre previo a setiembre, cuando presentó la solicitud, había sido del 59%, por lo que se encontraba en las condiciones del decreto 316 y podía solicitar la reducción máxima admitida, es decir 2 días en la semana.

Solicitó ingresar en el régimen en tres oportunidades cada una por un período de un mes, abarcando en total desde el 1 de setiembre al 30 de noviembre del 2009. Los trabajadores comprendidos fueron de 28 en el primer pedido, a 34 en el segundo, que ingresaron en general por dos días en la semana aunque para algunos trabajadores fue por 1 día.

El sindicato que agrupa a estos trabajadores es la Unión Nacional de Trabajadores Metalúrgicos y Ramas Afines (UNTMRA), que con la empresa firmaron dos convenios colectivos en setiembre y en octubre. En los mismos las dos partes manifestaron su voluntad de ingresar en el régimen de seguro de paro parcial por dos horas

En el convenio la empresa se comprometió a no realizar nuevas suspensiones ni despidos y los trabajadores se comprometían a participar en los cursos de formación profesional que se acordaran con INEFOP.

En el primer convenio las partes acordaron que durante el mes de setiembre se evaluaría la “eficiencia de la nueva organización del trabajo” de lo cual dependería la realización de nuevas solicitudes de seguro parcial o de prórroga de seguro de paro.

Paylana

Es la principal empresa textil del país, estando radicada en el interior. La empresa realizó tres solicitudes de ingreso en el régimen, cada uno de ellos por un mes. La suspensión fue de 1 o 2 días, de acuerdo a las necesidades de la empresa y amparó entre 176 y 393 trabajadores.

El sindicato y la empresa firmaron un convenio colectivo en donde básicamente manifestaron acordar con este régimen de seguro de paro y estar dispuestos a realizar formación profesional al interior de la empresa en el período en que se extendiera este régimen.

José María Sanders Firpo

Se trata de una microempresa, de cinco trabajadores, que realiza trabajos de terminación y empaque para Paylana. En la nota presentada demostró que sus ventas se redujeron más del 15%, lo que era razonable dado que ello había ocurrido con Paylana.

Lo particular de este caso es que en la empresa no hay sindicato, por lo que la parte sindical estuvo representada por el sindicato de Paylana. El Poder Ejecutivo resolvió amparar a tres trabajadores de la empresa en el régimen, con una reducción de uno o dos días por el mes de octubre de 2010.

Paycueros

La empresa solicitó ingresar al régimen por los meses de agosto y setiembre de 2009, incluyendo en el mismo a 251 trabajadores que trabajarían un día menos en la semana. Su reducción de ventas reales había sido de 63,5% por lo que se encontraba en las condiciones establecidas por el Dec. 316.

La empresa y la Unión de Trabajadores de Paycueros firmaron un convenio por el cual manifestaron el acuerdo de ingresar en el régimen de seguro de paro parcial. La empresa se comprometía a no realizar despidos ni envíos al seguro de paro. Asimismo los trabajadores aceptaban participar en cursos de capacitación profesional que se acordaran con INEFOP y que se realizaran íntegramente (comienzo y fin) durante el período en que durara el convenio.

En este caso la empresa indicó a INEFOP que los cursos de calificación podían brindarse al interior de la empresa y los trabajadores solicitaron información acerca de las becas que recibirían al realizar los cursos. Con estas informaciones los trabajadores comunicaron al INEFOP que no realizarían los cursos porque algunos trabajadores sumando la prima por desempleo del BPS, la beca de INEFOP y los salarios que percibirían por los días trabajados tendrían una reducción de ingresos con respecto al correspondiente a un mes de trabajo normal. Esto llevó a que en esta empresa no se realizaran cursos de capacitación.

Los Piques SA

Esta es una empresa radicada en la ciudad de Tacuarembó (a 500 Km. De Montevideo) cuya actividad industrial principal es la fabricación de tableros de madera, producto de la aglomeración de sucesivas planchas de madera. El destino de la producción es fundamentalmente la exportación hacia los EEUU, donde los paneles son utilizados en la fabricación de casas.

El 18 de marzo del 2009 la empresa y el sindicato de los trabajadores de la misma (Comité de Base de Los Piques) miembro del Sindicato de Obreros de la Industria de la Madera y Afines (SOYMA) acordaron un convenio de reducción de la jornada semanal y adelanto de licencias.

En los fundamentos de este convenio se indicaban claramente los efectos de la crisis internacional. “La fuerte caída de las ventas de los tableros contrachapados en el mundo y la crisis global, implican la necesidad de la empresa de readecuar temporalmente el nivel

de producción de la planta, ajustándolo a la actual demanda de los mercados internacionales”. Ante esta situación la empresa decidió suspender la producción del 20 al 31 de marzo.

Se indicaba asimismo que la empresa ya había adoptado medidas en diversas áreas para evitar esto pero ellas no habían sido suficientes y se había producido un aumento excesivo de los inventarios que hacía necesario disminuir las horas de trabajo en aproximadamente la tercera parte, medida alternativa a enviar a un grupo importante de trabajadores al seguro de paro.

El convenio de rama celebrado en el Consejo de Salarios (Madera y afines, Grupo 3, Subgrupo 03) en el año 2008 preveía en su cláusula 12 la reducción de la jornada de trabajo. “Cuando por razones de trabajo sea necesario reducir los horarios de labor o la cantidad de jornadas semanales, las empresas podrán acordar con la organización sindical interna (SOYMA) y sus trabajadores un régimen diferente del ordinario, hasta por un plazo máximo de seis meses, sin que ello pueda dar lugar a reclamaciones por consecuencia de dichas reducciones de tiempo trabajado. En caso de no existir acuerdo, se aplicarán las disposiciones legales pertinentes”. La empresa decidió ampararse en este acuerdo. Los dirigentes sindicales realizaron asambleas de trabajadores explicando la situación de la empresa y discutiendo las alternativas existentes, como resultado de las cuales comunicaron a la empresa su opción mayoritaria por la fórmula expresada en el convenio firmado. Los puntos centrales de éste son un régimen de licencias y la reducción de la jornada de trabajo.

- a) Licencias. En los días de suspensión de la actividad productiva antes mencionada los trabajadores tendrían licencia durante 10 días que se contabilizarían como parte de la licencia anual correspondiente al año anterior. Para los trabajadores que no dispusieran de licencia no gozada, esos 10 días se contabilizarían como un adelanto de la licencia que les correspondería en el año 2010. En este caso la empresa abonaría los jornales de licencia pero el salario vacacional por esa parte de la licencia lo abonaría en el momento en que se completara el goce de la misma. Los trabajadores que no tuvieran interés en el adelanto de la licencia, no trabajarían y perderían los jornales de esos días (y no podrían realizar reclamaciones por esa medida).
- b) Reducción de la jornada. A partir del 1 de abril y por un plazo de tres meses se acordó reducir la jornada de trabajo con una de las siguientes tres modalidades: 5 días de trabajo y 3 de descanso; 5 de trabajo y 2 de descanso y 4 de trabajo y 3 de descanso. Estos regímenes se decidirían según las necesidades productivas en los diferentes sectores de la empresa, pero la empresa se comprometía a asignar a cada operario un mínimo de 152 horas mensuales (incluyendo los feriados pagos). El cambio en el régimen de trabajo determinaba que los descansos semanales fueran rotativos. La empresa trataría –mientras el proceso productivo lo permitiera- que las jornadas no trabajadas fueran continuas y aseguraría que por lo menos una de ellas fuera contigua al día de descanso semanal. Si en alguna de las jornadas no trabajables la empresa necesitaba que se trabajara, el trabajador podría optar por hacerlo o no. Si lo hacía no tendría derecho a cobrar horas extras. En cambio si un día trabajaba más de 8 hs. o más de 48 en una semana, las horas excedentarias se pagarían como extras.

El convenio establecía que el nuevo régimen de trabajo así como el adelanto de las licencias quedaría condicionado a lograr la conformidad de la mayoría de los trabajadores, la que se manifestaría individualmente mediante su firma en presencia de representantes de la Empresa y de la Organización Sindical. Se acordó que si el convenio lograba el respaldo de la mayoría de los trabajadores sería obligatorio para todos. Si no lo lograba quedaría sin efecto y la empresa estaría facultada a organizar el trabajo como lo estimara conveniente, así como enviar al seguro de desempleo a los trabajadores que estimara necesarios.

El 31 de marzo empresa y sindicato firmaron un nuevo convenio en el cual se indicaba que el mismo había sido sometido a la firma de los trabajadores y contó con el apoyo de 267, fue rechazado por 86 y no se manifestaron 23 por estar en uso de licencia.

Al haber sido respaldado por el 71 % de los 376 trabajadores de la empresa, se acordó que el convenio quedaba firme y que sería obligatorio para todos, tal como ya se había acordado.

Este convenio fue previo al régimen de reparto de trabajo y sus condiciones tuvieron algunas diferencias con él. La reducción de la jornada osciló en los niveles máximos que posteriormente estableció la legislación y al igual que ésta se acompañó de una reducción de los salarios proporcional al tiempo en que se redujo el trabajo.

Utilizó una herramienta que no está en la legislación posterior como es el adelanto de licencia futura (utilizar la licencia ya generada estaba amparado por la legislación) y no utilizó la herramienta de la capacitación en el período en que no se trabajaba (por lo que tampoco correspondía el viático que acompañó a la misma).

El sistema de ratificación del acuerdo fue original. Es discutible si la ratificación por medio de la firma de cada trabajador es válida legalmente. Pero sin duda la ratificación individual es más valiosa que la firma de un acuerdo por el sindicato (que nunca puede cambiar lo establecido en una ley), con lo que la empresa lograba por esa vía una mayor seguridad jurídica.

El 30 de junio la Comisión de Relaciones Laborales Bipartita acordó la prórroga del acuerdo de marzo, en todos sus aspectos, por un período de tres meses, desde el 1º de julio al 30 de setiembre de 2009. En este acuerdo los trabajadores y la empresa manifestaron su voluntad de mantener el análisis conjunto de la evolución económica y en el punto cuarto señalaban que “se mantendrán expectantes de las medidas anunciadas por el Gabinete Productivo y el Poder Ejecutivo (...) y en su caso se reunirán para analizar su contenido y determinar las posibles acciones a emprender en forma conjunta”. Cuando finalmente se aprobó el decreto de reparto de trabajo esta empresa se presentó al Ministerio de Trabajo para acogerse al nuevo régimen.

El 7 de agosto la empresa presentó la solicitud de ser amparada en los beneficios del Decreto 316/009 por el mes de julio, anexando a la misma el acuerdo existente con el sindicato. La Comisión de Aplicación del régimen, a pesar de que se cumplían todos los condicionantes del decreto, propuso rechazar la solicitud. El argumento central fue que el decreto no tenía el objetivo de aumentar beneficios con carácter retroactivo sino establecer un régimen hacia el futuro, alternativo al que ya estaba vigente. Esta fue la resolución finalmente adoptada y comunicada a la empresa y los trabajadores.

La empresa apeló el fallo adoptado y en la carta que envió el 21 de agosto indicó que el régimen ya existía desde abril, que se cumplían todas las condicionantes del decreto, incluido el acuerdo con los trabajadores, y que “la información disponible y proporcionada por el Sindicato era que se disponía hasta el 10 de agosto para presentar la solicitud por el mes de julio” por lo que extremaron esfuerzos para llegar antes de esa fecha, cosa que lograron. Finalmente manifestaron no comprender la decisión cuando el gobierno señalaba su voluntad de implementar el régimen para que los trabajadores se vieran beneficiados “teniendo en cuenta que para las empresas no se observaban ventajas visibles”. También el sindicato manifestó en la prensa su discrepancia con la decisión adoptada.

La disputa tomó estado público y terminó siendo tratada por el Gabinete Productivo, que ratificó el rechazo de la solicitud, por lo que el fallo no fue modificado. El hecho arroja luz sobre algunas cuestiones que no habían sido previstas. Una es que el régimen, que obviamente se pensó para ser aplicado hacia el futuro y no con carácter retroactivo, no aclaró este hecho en el decreto de su creación. En segundo lugar la mención que hizo la empresa sobre el plazo para presentar la solicitud no fue decidida en ningún momento por la Comisión de Aplicación ni por el Ministerio de Trabajo en un acto formal. Pero es probable que alguno de los funcionarios involucrados así lo haya informado al sindicato. Si así hubiera ocurrido (como el sindicato afirmó en algunos ámbitos) ello sin duda generó una confusión en la aplicación del régimen.

Para evitar situaciones similares la Comisión de Aplicación decidió como criterio general que en el futuro no se aprobarían solicitudes con beneficios retroactivos. Como máximo sería aceptado incluir en el beneficio el mes en que se realizaba la solicitud, pero en ningún caso meses anteriores. Este criterio permitió que se aceptaran las solicitudes presentadas por la empresa para los meses de agosto y setiembre.

El 30 de octubre se realizó un nuevo convenio bipartito entre trabajadores y empresarios, aunque del lado empresarial en este caso firma Weyerhouser Productos SA, que fue la nueva denominación que adoptó la Los Piques. Se trataba de un cambio de nombre pues se mantuvieron todas sus numeraciones legales, sus trabajadores y los acuerdos vigentes.

En éste acordaron mantener todos los aspectos del régimen de trabajo del convenio de marzo, pero dado que en ese momento ya había sido aprobado el decreto del nuevo régimen de reparto de trabajo en el punto tercero del convenio se indicó que se presentarían al mismo por el trimestre octubre-diciembre. En el punto cuarto acordaron presentar a INEFOP cursos de capacitación en neumática básica, hidráulica básica, mantenimiento eléctrico industrial, nociones de ergonomía, salud bucal y prevención de lesiones osteo-musculares. Los cursos se realizarían en las jornadas u horarios en las que no se trabajara. En este caso la solicitud fue aceptada.

Agolan SA

Agolan es una empresa textil radicada en un departamento del Interior del país a unos 200 km. de Montevideo. En nota enviada al Ministerio de Trabajo la empresa luego de explicar la grave situación del sector textil, solicitó ser amparada en el régimen de seguro de paro parcial. Acompañó la solicitud un convenio firmado con el sindicato y una demostración de la reducción de su nivel de actividad.

En la demostración de las condiciones para ingresar en el régimen en este caso hubo una situación original. De acuerdo a la variable “ventas reales” la empresa no cumplía con el requisito del decreto, pues la reducción no alcanzaba el porcentaje mínimo exigido. En la nota se cuestionaba este indicador argumentando que el ciclo de producción textil desde la contratación del producto hasta su entrega es muy largo por lo que el nivel de actividad de un trimestre se define varios meses atrás. Puede ocurrir que la situación económica del momento en que se realizan las ventas sea muy diferente del momento en que se concretaron. La empresa afirmaba que esto era lo que ocurría en ese momento, por lo que cuestionaron esa variable como indicadora de la coyuntura económica. La empresa aportó una variable alternativa a las ventas que fue “metros producidos”. Aplicando el indicador de crisis a esta variable se cumplía con los requisitos.

La variable a considerar había sido objeto de debate cuando se estaba gestando el decreto y existía consenso que mejor que “ventas” sería utilizar “producción”. Sin embargo esta variable se descartó por la dificultad que podrían tener muchas empresas en calcularla. En la solicitud de Agolan la Comisión de Aplicación consideró que el argumento era válido por lo que aconsejó aceptar la solicitud. Agolan fue amparada por el decreto durante el período enero-marzo de 2010 con una reducción de 1 día para 251 trabajadores, que eran todos los de la empresa.

Curtiembre París

Esta curtiembre opera con cueros lanares y vacunos, en Montevideo. En acuerdo con el sindicato la empresa solicitó ingresar en el régimen, para lo cual demostraron que las ventas reales tuvieron una reducción superior a la exigida por el Dec. 316/009. El sector cueros era una de los considerado “en crisis” por el Gabinete Productivo, por lo cual se cumplían todas las condiciones.

El Poder Ejecutivo resolvió amparar a los 45 trabajadores de este sector por el período setiembre/09 –enero/10.

Reston Uruguay SA

Esta empresa opera en el rubro de confección de prendas de vestir. En la solicitud presentada para ingresar al régimen la empresa demostró que en el trimestre junio-agosto de 2009 sus ventas se redujeron 25% con respecto al mismo trimestre de los dos años anteriores. Estos cálculos consideraban ventas corrientes, por lo cual si se consideraran las ventas reales, la reducción sería mayor.

Propuso reducir 2 días semanales, lo cual, dado que su régimen de trabajo es de 5 días en la semana, implicaba una reducción del 40%. Pese a ser una cifra mayor que la máxima admitida fundamentó su solicitud en que sus ventas se habían reducido más que ese porcentaje (78% con respecto al año anterior).

Su propuesta abarcaba el período setiembre/09 – enero/10, pero tenía características particulares. Consideraba octubre y noviembre como una unidad y proponía trabajar en ellos 26 jornadas normales (a cargo de la empresa) y 17 jornadas de no trabajo a cargo del seguro de paro. La reducción propuesta era cercana al 40%.

El fundamento de este régimen era la concentración de entregas al principal comprador en esos meses, lo que la empresa entendía podía cumplir con el régimen propuesto. Esta propuesta no fue avalada por el sindicato, no se firmó un convenio colectivo, por lo que no fue aceptada.

Cuadro 5. Resultado del Régimen de reparto de trabajo

Empresa	Sector	Trabajadores amparados	Periodo cubierto
Los piques	Madera	Negada	Jul-09
Los piques	Madera	201	Ago-09
Los piques	Madera	75	Setiembre/09
Los piques	Madera	154	Oct-09
Paycueros	Curtiembre	251	Ago-Set/09
Curtiembre París	Curtiembre	45	Oct/09-Ene/10
Tecnoluce	Metalmecánica	28	Setiembre/09
Tecnoluce	Metalmecánica	34	Oct-09
Tecnoluce	Metalmecánica	31	Nov-09
Paylana	Textil	393	Oct-09
Paylana	Textil	176	Nov-09
Paylana	Textil	350	Dic-09
Sanders Firpo	Textil	3	Oct-09
Agolán	Textil	263	Nov-09
Agolán	Textil	251	Ene-mar10
Reston	Vestimenta	Negada	Set/09-Ene/10

Fuente: Elaboración propia

En síntesis la negociación por empresas mostró básicamente que complementaba a la de rama. La crisis fue contemplada en los acuerdos de siete empresas que se ampararon al régimen especial de reparte de trabajo. Fuera de eso solo pocas empresas redujeron su salario o su jornada por dificultades en la producción, pero la enorme mayoría de los acuerdos fijaron salarios o beneficios superiores a los del sector.

5. Reflexiones

En este punto se analiza el éxito de Uruguay en el marco de la crisis internacional de mediados de 2008 destacando el papel que jugaron las medidas adoptadas antes y durante la crisis, el rol de la negociación colectiva y los resultados de la medida más innovadora del período: el régimen de reparto de trabajo o seguro de paro parcial.

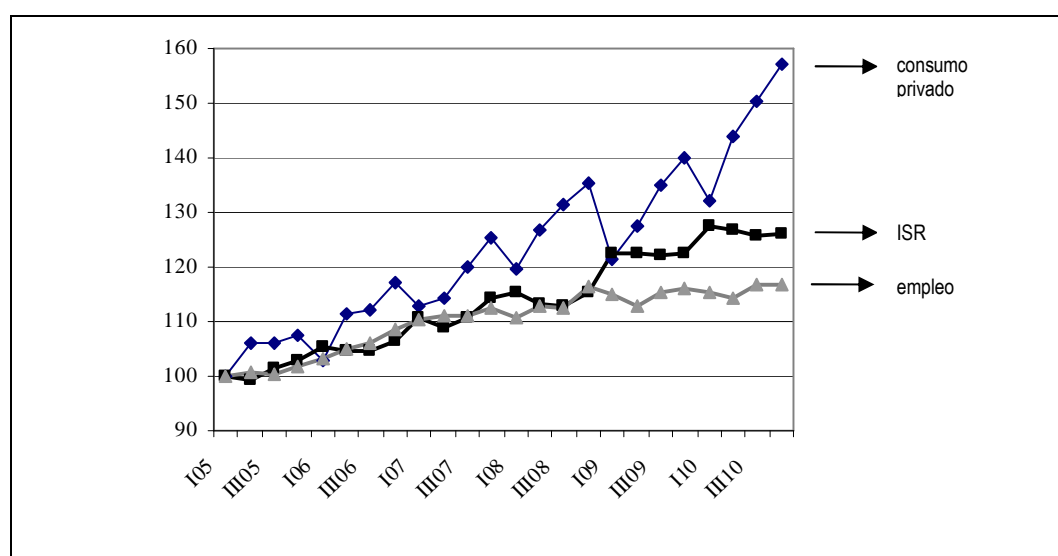
5.1 Por qué la crisis tuvo impactos bajos

Uno de los factores que explican por qué en Uruguay la crisis tuvo impactos tan bajos, en particular en el mercado de trabajo, fue que en los años previos el gobierno había tomado medidas para corregir las vulnerabilidades que se detectaban en 2005 mejorando el resultado fiscal, la composición de la deuda externa, la inflación, así como reinstalado los Consejos de Salarios que permitieron una recuperación de los salarios reales con importantes impactos en el mercado interno.

Como se señaló los ajustes en el mercado de trabajo se dieron más por envíos a seguro de paro y reducción de horas trabajadas que por despidos, lo que estaría demostrando que los empresarios percibían a la crisis como transitoria.

Además las ramas que recibieron los mayores impactos no fueron las que ocupan mayor cantidad mano de obra. Si se analiza la estructura del empleo por sectores en 2008 se observa que el 11% se registra en la actividades primarias, el 10% en la industria manufacturera, comercio restaurantes y hoteles 21,2%, construcción 6,9%, transporte y comunicaciones 5.7% y el 45% restante en servicios (educación, salud, administración pública, servicio doméstico). Es decir que las actividades dedicadas al mercado interno ocupan la mayor parte de los trabajadores. Si a esto se agrega que el salario real promedio en el período enero 2005-set 2008 creció un 19% luego de una caída del 22% entre enero 2000-dic 2004, se explica el crecimiento del consumo.

Evolución del consumo privado, los salarios y el empleo



El mercado interno cumplió un rol contracíclico y esta fue una definición expresa del gobierno. En ese momento existían recomendaciones de aplicar una política ortodoxa que incluía aumentar la prudencia fiscal para evitar un déficit incontrolado. La política macro y sectorial buscó atenuar algunos costos de las empresas, pero no redujo el crecimiento del salario real que se derivaba de la negociación colectiva realizada en el año 2008.

5.2 Las medidas macro adoptadas durante la crisis

No obstante ello una vez que la crisis comenzó a impactar en el país el gobierno tomó una serie de medidas importantes (detalladas en el punto 3.1). Habilitar la posibilidad de cambiar por efectivo a los certificados de deducción de impuestos que estuvieran en condiciones, extender el plazo para cumplir con la admisión temporaria de las importaciones y prefinanciación de exportaciones, crear de un sistema de garantías a través de la Comisión Nacional para el Desarrollo, para dar acceso al crédito así como un conjunto de medidas tomadas para apoyar a las empresas pequeñas, daban aire a los empresarios que sentían los efectos de la crisis.

Un punto a destacar es que la mayoría de las medidas adoptadas fueron propuestas por los empresarios y también por trabajadores. Es decir que en un momento difícil el gobierno escuchó a los actores sociales e incorporó algunas políticas sugeridas de forma de minimizar los efectos adversos.

La secretaria general de la Unión de Exportadores reconoció que el diálogo que había comenzado meses atrás había dado resultados positivos, refiriéndose al paquete de medidas anunciado en marzo de 2009. Y señaló como sumamente importante que se recogieran las recomendaciones del sector exportador a la hora de tomar medidas como la prefinanciación de exportaciones. Más escéptico fue el Presidente de la Cámara de Industria quien si bien expresó públicamente que las medidas eran bienvenidas remarcó que solo se aplicaban a sectores que ya estaban en crisis y no se tomaban precauciones para otras ramas de actividad.³⁰

Milton Castellanos, dirigente sindical, señalaba por el contrario que estaba correcto que las medidas se dirigieran a los sectores en crisis sin beneficiar a empresas que no habían sido perjudicadas.

5.3 El rol de la negociación colectiva

La negociación colectiva fue determinante. En parte porque fue una decisión expresa del gobierno que los salarios no se ajustaran a la baja sino que en términos reales continuaran creciendo de forma de sostener la demanda interna y en parte porque de alguna forma se tuvo en cuenta a la coyuntura. Cuando la crisis comenzaba a sentirse en las negociaciones se incorporó la cláusula de salvaguarda.

Es cierto que la fórmula que finalmente se incluyó en la mayoría de los convenios fue una transcripción de la propuesta del Poder Ejecutivo que era absolutamente general y muy difícil de aplicar ya que la “variación sustancial de las condiciones económicas” no estaba definida a través de ningún indicador y llegado el caso trabajadores y empresarios debían ponerse de acuerdo y además los ministerios de Trabajo y Economía tenían que revisar la situación y en caso de que lo creyeran necesario convocar al Consejo de Salarios para hacerlo. Por lo tanto fue una cláusula muy poco definida y engorrosa de aplicar, pero que ayudó a continuar con la ronda de negociación colectiva durante la crisis. Esta fórmula con todas las dificultades señaladas, reconocía que ante una crisis económica tal vez algunos convenios no pudieran cumplirse y habilitaba la renegociación de los mismos, lo que probablemente permitió que finalmente se firmaran más convenios que nunca.

³⁰ Declaraciones realizadas en diario La República 18 de marzo de 2011

Probablemente la subjetividad en la interpretación de la misma, la necesaria voluntad de empresarios y trabajadores para iniciar el trámite, la revisión de los indicadores por dos ministerios y el hecho de que el acuerdo debía seguir vigente hasta tanto se sustituyera por otro, todo lo que implicaba un largo proceso, hizo que no se activara en la práctica.

5.4 El nuevo régimen de reparto de trabajo

Este régimen tuvo algunas características particulares que vale la pena destacar: en alguna forma fue fruto de una negociación ya que hubo ámbito de consultas y de hecho se fueron incorporando sugerencias de los actores; tuvo algunas diferencias interesantes con relación al régimen preexistente y fue muy poco utilizado.

Discutido con los actores

El Gabinete Productivo citó a las Cámaras de Empresarios y al PIT CNT para analizar las visiones que tenían sobre la situación económica. Los empresarios se refirieron a las graves consecuencias que podía tener la crisis sobre la actividad de las empresas, solicitaron reducción de impuestos y de los aportes a la seguridad social, de acuerdo a sus planteos históricos, pero no opinaron del nuevo régimen.

El PIT-CNT, por el contrario, presentó un documento referido al Decreto 316, al que realizó algunas críticas y sobre el que hizo algunas propuestas.

Planteó dudas acerca de que “ventas reales” fuera el mejor indicador para medir el nivel de actividad de una empresa y cuestionó que se exigiera que la empresa no hubiera despedido a más del 5% de su personal. Entendía que este criterio era muy restrictivo pues había empresas que ya estaban sintiendo los efectos de la crisis desde hacía meses y consideraban que para las PYMES era una cifra muy pequeña, pues una empresa con menos de 20 trabajadores, alcanzaba ese porcentaje con despedir una persona. Cuestionaba también que se exigiera a la empresa que retomara los trabajadores que había enviado al seguro de paro. En particular cuestionaban que esta exigencia fuera previa a la presentación de la solicitud. La fundamentación era que la empresa desconocía si su propuesta de ingresar al sistema sería aceptada y por tanto estaba limitada para corregir medidas de ajuste.

Sobre estas propuestas, la eliminación de la condición del 5% de despido fue recogida en el Decreto 371/09. La no exigencia de retomar desocupados previamente a decidirse el ingreso de una empresa en el régimen, aunque no fue objeto de un decreto específico, de hecho fue la forma en que operó la Comisión Técnica, que consideró que la legislación no precisaba exactamente ni uno ni otro criterio. Algo similar ocurrió con la integración de la Comisión, pues el BPS siempre fue invitado y aunque el INEFOP no participaba formalmente, la integraban dos de sus directivos, representantes del MTSS y la OPP. La propuesta sobre la calificación a empresas con contracción mayor al 25% era una potestad de INEFOP que se aplicaba antes de esta legislación y se siguió aplicando después de ella. Finalmente la propuesta de postergación de los pagos al BPS fue tratada por la Ley 18.570, aunque con un contenido más limitado que el propuesto por el PIT CNT.

Un régimen alternativo al sistema vigente

Varios puntos de la legislación del régimen tenían como objetivo que el mismo fuera una alternativa excluyente a la que establecía la legislación existente. De hecho este fue uno de los objetivos centrales del régimen: evitar un aumento del seguro de paro y de los despidos sustituyéndolos por reparto de trabajo. Lograr éxito en que efectivamente se produjera esta sustitución era el principal desafío del nuevo sistema de reparto de trabajo.

Para comprender la magnitud de este desafío basta ver las posibilidades que el régimen vigente otorgaba a la empresa. Imaginemos una empresa cuyas ventas y nivel de actividad se reducen en un 15%. Si existiera una relación lineal entre producción y cantidad de trabajo, para no aumentar sus costos laborales debería reducir su plantilla de

trabajadores en un 15%. La legislación existente le permitía enviar al seguro de paro a los trabajadores que ella decidiera por ejemplo, en este caso, al 15% de la plantilla. Con esto reduciría sus costos laborales durante el período en que se extendiera la contracción de la actividad. En caso que la contracción se extendiera por más tiempo que la cobertura de la prima por desempleo, podría retomar a los trabajadores y enviar al seguro de paro otra tanda del 15% de su plantilla. Reiterando este proceso podría lograr flexibilidad numérica y reducir en sus costos laborales en forma permanente. Solo debía tener cuidado de cumplir con las condiciones que establecía la legislación para que un trabajador pudiera acceder al beneficio (seis meses de aporte al BPS y no utilizar el sistema con un año de anterioridad). Esto podía lograrse regulando la cantidad de trabajadores enviados al seguro en forma rotativa.

Este sería el caso en que la empresa considerara que la contracción en su actividad fuera temporal, lo que la llevaría a utilizar la causal suspensión. En caso que la empresa considerara que la contracción fuera permanente, podría enviar al seguro de paro y luego despedir a los trabajadores, logrando una reducción de su plantilla en forma definitiva.

El Decreto 316/009 ofrecía un régimen especial, distinto al anterior. Por el mismo la empresa no envía trabajadores al seguro de paro (ni por despido ni por suspensión) sino que los envía a todos al seguro de paro parcial por uno o dos días en la semana. La consecuencia es que todos los trabajadores mantienen el empleo pero cada semana no trabajan seis días sino cinco o cuatro. Y en los días que no trabajan, se forman.

En los considerandos del Decreto 316/009 se da cuenta del principal objetivo buscado “conservar el nivel de empleo y desarrollar el capital humano, en beneficio de la población en general y de los trabajadores y empresarios en particular” (considerando II). Con la expresión “conservar el nivel de empleo” se quiso hacer referencia al objetivo de reducir todo lo posible el desempleo total y lo que éste implica. Cuando un trabajador es suspendido y pasa al régimen de seguro de paro, deja de trabajar y reduce sustancialmente sus ingresos, por lo que resulta afectado personalmente.

Pero si la cantidad de desempleados tuviera un crecimiento importante, además de un perjuicio para las personas involucradas, pasa a ser un problema del conjunto de la sociedad. De ahí que se mencionen los dos aspectos, el interés general y el de los trabajadores en concreto. La posibilidad de una generalización del desempleo era percibida a principios de 2009 como una hipótesis muy posible. Reducir el desempleo era uno de los principales objetivos del gobierno.

Con el nuevo régimen los trabajadores sin duda tenían un costo menor. En el sistema tradicional los enviados al seguro de paro reducirían sus ingresos un 50% o un 40% en caso que tenga familia a cargo. En el régimen de reparto ningún trabajador dejaría de trabajar pero todos lo harían uno o dos días menos en la semana. Los ingresos de todos se reducirían en la misma proporción que el tiempo de trabajo y en contrapartida la prestación por desempleo sería menor. El ingreso total de todos se reduce algo, pero como se vio en el ejemplo anterior menos que para los enviados al seguro en el sistema general. Indudablemente el reparto de trabajo es una opción menos costosa para el conjunto de los trabajadores y, sobre todo, más solidaria en la medida que todos pierden algo para evitar que un grupo reduzca significativamente sus ingresos. Y hay un aspecto cultural que no debe olvidarse. Estar en el seguro de paro es mejor que no tener ningún ingreso, pero implica, al igual que perder el trabajo, dejar de ser parte de todo lo que implica el trabajo en términos de participación en la sociedad en forma íntegra.

El decreto también menciona al empresario como un beneficiario. Esto merece una explicación. En el primer trimestre del 2009 cuando se diseñó la política aunque el desempleo había tenido un crecimiento, no se habían perdido demasiados puestos de trabajo, lo que se ve claramente analizando la evolución de la tasa de empleo (48.7% en enero, 49.1% en febrero y 47.1% en marzo). En todo este período las actividades comerciales, los servicios así como los sectores de la industria que destinan su producción al mercado interno no tuvieron cambios significativos en el nivel de actividad. Estos tres

sectores ocupan más del 80% de la totalidad de los trabajadores. En caso de que los sectores afectados por la crisis enviaran trabajadores al seguro de paro, éstos sin duda, encontrarían trabajo en otras actividades en un tiempo breve, pues el mercado de trabajo no estaba pasando por un momento recesivo.

Esta situación del mercado de trabajo incidía en el impacto que tenía el desempleo para los empresarios. Como no existía una depresión en el mercado de trabajo, si un trabajador quedaba desempleado era muy probable que encontrara otras oportunidades de empleo. Esto significaba que aunque el empresario pensara en un desempleo temporal, éste podía derivar en la pérdida definitiva del trabajador si éste decidía tomar otro empleo para no perjudicarse por la reducción de ingresos que tendría si se mantenía en el seguro de desempleo.

Si se trataba de un trabajador de baja calificación el problema podía no ser grave, pues en caso de volver a necesitarlo era más fácilmente sustituible. Pero si el trabajo que realizaba requería una cierta formación (curricular o práctica) sí podía tener un problema. Los empresarios potencialmente más afectados eran los de la industria y fueron algunos de éstos los que se presentaron para ser incluidos en el sistema. Desde una óptica nacional el cambio de actividad de los eventuales trabajadores desocupados podía implicar una destrucción de capital humano. Evitar esta situación era por tanto un objetivo en el que coincidían empresarios, trabajadores y gobierno.

Pero el nuevo régimen también implicaba algunas dificultades para la empresa, a veces difíciles de solucionar. Un problema no poco relevante era que repartir el trabajo de manera uniforme, como establecía el decreto, no siempre es posible. Por ejemplo la empresa podría no tener un descenso uniforme en todas sus actividades. Este sería el caso de que la empresa que reuniera bajo la misma razón social actividades muy diversas integradas entre sí o no. Podría ocurrir que un departamento requiriera trabajar un 40% menos, mientras otro trabajar un 20% más, porque operaban en mercados diferentes. El decreto no previó reducciones diferenciales y sobre todo puso un tope superior a la reducción, que de hecho operó como una limitante cuando la contracción del nivel de actividad alcanzó cifras muy significativas, que afectaron a empresas concretas o a áreas concretas de algunas empresas, en las cuales la reducción de actividad debía ser más del 30% que era el límite superior que fijaba el decreto.

Comparándolo con el sistema tradicional el nuevo régimen implicaba rigideces adicionales. En el régimen normal la empresa podía enviar al seguro de paro a cualquier cantidad de trabajadores de cualquiera de sus departamentos durante tiempos también diferentes. Esto podía implicar que en el departamento A enviara al seguro al 80% de los trabajadores, en el departamento B al 10% y en el departamento C tomara un 10% más de trabajadores. En una empresa con rubros diferentes esta flexibilidad implica un beneficio importante.

Por otro lado se encuentran las pequeñas y medianas empresas, en las cuales un tramo del 15% puede implicar medio trabajador o un trabajador que puede hacer una actividad concreta que no es fácil de sustituir totalmente. Pero para este problema, no tenía respuesta en el sistema tradicional ni tampoco lo tuvo en el que se implementó durante la crisis.

En conclusión para una empresa que valora a sus trabajadores el nuevo régimen le abrió una nueva herramienta para retenerlos.

Poco utilizado

La cantidad de empresas – y trabajadores- que se ampararon al régimen de reparto de trabajo fue muy limitada. Este hecho debe ser objeto de reflexión, particularmente porque los trabajadores lo apoyaban y en varias empresas hicieron una presión efectiva para ingresar en el mismo. Pueden apuntarse algunas razones que influyeron en la reducida aplicación del régimen.

-
- a) Lo novedoso y complejo del sistema. Un factor que sin duda tuvo una incidencia importante fue que el sistema no tenía antecedentes en el país. Conocer los detalles de su aplicación requería para trabajadores y empresarios muchas consultas. Por otro lado el régimen normal de seguro de paro existe desde hace muchas décadas, es ampliamente utilizado y la legislación aprobada en el año 2008 permitía mayor grado de flexibilización que el régimen anterior, que ya la permitía. En la medida en que los dos regímenes son alternativos, las características de conocimiento, simplicidad y uso frecuente hicieron que el sistema tradicional fuera el más utilizado.
 - b) Escasa difusión. Un problema de las políticas públicas es que su difusión es compleja y requiere de muchos recursos. Pero si no se realiza el impacto se reduce. En este caso hubo algunas visitas a empresas que se sabían afectadas por la crisis, y sus sindicatos como las de Paysandú (Paycueros y Paylana) y de Tacuarembó (Los Piques) y estas empresas ingresaron en el régimen, probablemente por una presión de sus sindicatos. Lograr que más empresas ingresaran en el régimen –como aspiraba el gobierno– hubiera requerido una difusión mucho más amplia que la realizada.
 - c) Límites del régimen. Una pregunta es por qué el régimen establece tantas limitaciones, como un límite superior a la reducción de las jornadas de trabajo o a los sectores económicos que podían ampararse al régimen. La mayoría de estas disposiciones tuvieron su origen en la visión existente en algunos ministerios acerca de que un sistema más liberal podía atraer a un importante número de empresas, con lo que el costo fiscal del régimen podía ser muy elevado. Probablemente el impacto hubiera sido mayor sin estas trabas y no es claro que se debilitara la focalización en las empresas en crisis, pues puede existir una empresa en crisis en un sector cuyo nivel de actividad se reduzca menos de 15%. Asimismo, no es clara la fundamentación de poner un límite en la reducción de 2 días de trabajo a la semana. ¿Por qué excluir a las empresas que tienen una reducción en el nivel de actividad del 50%, por ejemplo? El argumento de incluir estos límites estuvo en el temor de elevar el costo fiscal.
 - d) Demora en completar el régimen. Desde los últimos meses del 2008 y sobre todo en los primeros del 2009, el gobierno decidió que debería existir un sistema que vinculara el seguro de paro parcial con la capacitación. Asimismo que el régimen debía establecer un estímulo a los empresarios para que ingresaran en el mismo y a los trabajadores para que se atenuara la reducción de sus ingresos. Sin embargo, el régimen se completó en setiembre del 2009, cuando la ley permitió una financiación de las obligaciones patronales a la seguridad social (aunque se discutió en qué medida era un estímulo efectivo). Hasta este momento la reglamentación solo establecía estímulos a los trabajadores. Si el estímulo hubiera sido mayor y sobre todo, hubiera sido legislado varios meses antes, es probable que un mayor número de empresarios hubiera ingresado en el régimen.

La política laboral, el reparto de trabajo, fue una contribución a la reducción de los impactos de la crisis, aunque menor. Probablemente porque tuvo las carencias enunciadas anteriormente, pero también porque no fue muy necesaria, pues a los pocos meses ya no existía crisis. Sin duda su impacto hubiera sido mayor si la crisis hubiera sido más intensa y más extendida en el tiempo. Es decir Uruguay generó las condiciones para enfrentar en el terreno laboral una crisis más profunda de la que tuvo en la realidad. Lo hizo apelando al acuerdo y la negociación colectiva de trabajadores y empresarios, utilizando una cultura de relaciones laborales muy antigua que es una característica y un atributo del país.

En conclusión el rol del diálogo social en este período mostró, como ha sido histórico en el país, que es una instancia muy fructífera para tratar temas laborales y resolver problemas importantes en momentos difíciles. Las discusiones en los ámbitos tripartitos de nivel superior como el Consejo Superior o las mantenidas entre los actores y el Gabinete Productivo, permitieron que los actores discutieran la coyuntura y propusieran medidas para paliar los efectos de la crisis, las que a su vez fueron recogidas e implementadas por el gobierno. Por su parte la negociación colectiva en los Consejos, que en su gran mayoría

recogió las cláusulas de salvaguarda, y la negociación por empresa en los sectores en crisis para el implementar el régimen de reparto de trabajo, una de cuyas condiciones establecía que los aspectos centrales debían ser objeto de negociación y concretarse en un convenio colectivo, permitieron la adopción de medidas sin grandes conflictos y la obtención de resultados muy buenos en el mercado laboral.

Bibliografía

Instituto de Economía FCEA (2009). Informe de Coyuntura 2008-2009

Instituto de Economía FCEA (2010). Informe de Coyuntura 2009-2010

Rodríguez Juan Manuel, Cozzano Beatriz, Mazzuchi Graciela (2010). Relaciones Laborales y Modelo de Desarrollo. Edición Ampliada. Grupo Magro - Universidad Católica del Uruguay.

OIT (2009) Políticas activas de empleo en Uruguay, cuatro abordajes complementarios. OIT Montevideo