

**Tipo de documento:** Tesis de Doctorado

*Doctorado en Ciencia Política*

# **Del Estatismo al Neocorporativismo: Sindicatos, empresarios y gobierno en Uruguay 1943-2023**

**Autoría:** Carneiro, Fabricio

**Año de defensa de la tesis:** 2024

## **¿Cómo citar este trabajo?**

Carneiro, F. (2024) "*Del Estatismo al Neocorporativismo: Sindicatos, empresarios y gobierno en Uruguay 1943-2023*". [Tesis de Posgrado. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13307>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Argentina (CC BY-NC-SA 4.0 AR)  
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Doctorado en Ciencia Política

**Del Estatismo al Neocorporativismo: Sindicatos,  
empresarios y gobierno en Uruguay 1943-2023**

Alumno : Fabricio Carneiro

Tutor: Sebastián Etchemendy

2024

*En cumplimiento de las reglas de ética universitaria de la Universidad Torcuato Di Tella establecidas en el Reglamento de Estudios de Posgrado, certifico que esta tesis es mi propio trabajo original, basado en mi estudio y/o investigación personal y que he reconocido todo el material y las fuentes utilizadas en su preparación citándolos correctamente. Certifico, además, que toda idea tomada de libro, artículo, tesis, ponencia, documento de trabajo o cualquier otra fuente, en forma impresa o electrónica, se menciona específicamente haciendo referencia a su origen, que me he asegurado de que sea absolutamente claro qué ideas son propias y cuáles se toman de esas fuentes, y que las citas textuales se indican entre comillas. También certifico que este trabajo/tesis (o partes significativas del mismo) no se ha presentado previamente para su evaluación en ninguna otra unidad académica de la Universidad o en otra institución, excepto cuando se haya otorgado un permiso específico, y que no he copiado ni plagiado, ni en parte ni en su totalidad, el trabajo de otras personas.*

*Declaro conocer que, de conformidad con el Reglamento de Estudios de Posgrado de la UTDT, el incumplimiento de las reglas de ética universitaria podrá llevar a la instrucción de un procedimiento disciplinario en mi contra.*

## Resumen

En los últimos años un país de América del Sur experimentó el surgimiento de instituciones neocorporativas inéditas en la región. En el contexto del giro a la izquierda y el crecimiento de los precios de las materias primas, Uruguay transitó el conflicto distributivo posterior a las reformas neoliberales mediante negociaciones salariales entre sindicatos, empresarios y Estado. Esta instauración de las instituciones neocorporativas representa un caso excepcional a nivel comparado. El neocorporativismo uruguayo logró mantener una política macroeconómica estable incluso en fases baja del ciclo económico. Tomando como base las teorías neocorporativas, la pregunta que busca responder este trabajo es mediante qué mecanismos de coordinación salarial Uruguay logró compatibilizar negociaciones salariales neocorporativas con una macroeconomía estable incluso en contextos de baja en el ciclo económico. El argumento general del trabajo es que Uruguay fue construyendo en diversos periodos históricos lo que en este trabajo se denomina neocorporativismo orientado por el Estado; un tipo de neocorporativismo con mayor presencia del Estado en comparación con el neocorporativismo clásico europeo pero sin la imposición estatal típica del corporativismo estatal latinoamericano. Por otro lado, contrariamente a las expectativas teóricas de la literatura, esta forma de negociación salarial no incrementó los niveles de desigualdad entre formales e informales durante el periodo de activación del neocorporativismo en los años 2005-2019 y durante el ciclo de gobiernos de Frente Amplio se buscó la redistribución de ingresos a ambos lados de la división tanto para formales como para el sector informal. Para explicar este resultado argumento que la izquierda en el gobierno utilizó la intervención estatal para evitar el dualismo formal-informal y que las políticas hacia el sector informal se implementaron porque en el caso uruguayo tanto el sector formal como el informal formaban parte de la coalición de gobierno. Los resultados del estudio de caso tienen implicancias teóricas para la literatura de variedades de capitalismo aplicada a la región, para las teorías sobre dualización y coaliciones políticas y para la teoría neocorporativa.

# Índice general

<b>Introducción</b>	<b>12</b>
Plan de la tesis y argumentos principales . . . . .	15
<b>1. Neocorporativismo: Definición del concepto y selección de caso</b>	<b>18</b>
1. Introducción . . . . .	18
2. (Neo)corporativismo como intercambio político . . . . .	19
3. Corporativismo estatal y neocorporativismo segmentado en América Latina . . . . .	21
4. Segmentación: ¿un problema específico de América Latina? . . . . .	22
5. ¿Por qué estudiar Uruguay? . . . . .	28
<b>2. ¿Coordinación empresarial, recursos de poder o impulso estatal? Orígenes de las instituciones de negociación salarial en Uruguay</b>	<b>34</b>
1. Introducción . . . . .	34
2. Tres hipótesis sobre los orígenes de las instituciones neocorporativas . . . . .	36
3. Recursos de poder vs variedades de capitalismo vs enfoques Estado- céntricos . . . . .	43
4. Contexto político y social . . . . .	46
5. Antecedentes y orígenes históricos de la negociación tripartita . . . . .	50
6. Testeo de hipótesis sobre los orígenes de la negociación colectiva: un en- foque bayesiano . . . . .	52
6.1. Preferencias . . . . .	56

6.2.	Movilización . . . . .	61
6.3.	Diseño . . . . .	64
6.4.	Sistematización de evidencia y ponderación . . . . .	65
7.	Resultado distributivo, desactivación y activación de la institucionalidad .	68
7.1.	La reactivación en el periodo de post-dictadura . . . . .	71
8.	El rol del Estado en la negociación . . . . .	76
9.	Conclusiones . . . . .	79
<b>3.</b>	<b>Orígenes del neocorporativismo segmentado en Uruguay: un re-examen</b>	<b>81</b>
1.	Introducción . . . . .	81
2.	La ley de negociación colectiva de 2009 . . . . .	82
3.	Cambios en la legislación laboral: la leyes obreras . . . . .	84
4.	Testeo de hipótesis sobre los orígenes de la segunda ley de negociación colectiva: un enfoque bayesiano . . . . .	88
4.1.	Preferencias . . . . .	89
4.2.	Movilización . . . . .	94
4.3.	Diseño . . . . .	98
4.4.	Sistematización de evidencia y ponderación . . . . .	100
5.	Vínculos del Frente Amplio y el movimiento sindical . . . . .	104
6.	Conclusiones . . . . .	106
<b>4.</b>	<b>¿Estatismo o Neocorporativismo? El rol del Estado en la política de ingresos en Uruguay</b>	<b>108</b>
1.	Introducción . . . . .	108
2.	Funcionamiento de las instituciones neocorporativas: determinantes de la moderación salarial . . . . .	111
2.1.	Dos tipos de coordinación: vertical y horizontal . . . . .	116
3.	Neocorporativismo uruguayo: expansión y moderación salarial 2005-2019	118
4.	Coordinación horizontal de salarios . . . . .	123

5.	Coordinación vertical de salarios . . . . .	129
6.	Determinantes de la coordinación horizontal . . . . .	134
6.1.	Centralización de las decisiones salariales en la confederación . . . . .	134
6.2.	Dominio del sector no transable en la confederación . . . . .	135
6.3.	El rol de la política monetaria . . . . .	139
6.4.	El activismo del Estado en la política de ingresos . . . . .	143
7.	Determinantes de la coordinación vertical . . . . .	152
8.	Coordinación orientada por el Estado . . . . .	160
9.	Conclusiones . . . . .	164
<b>5.</b>	<b>Activismo estatal y distribución de ingreso en Uruguay</b>	<b>167</b>
1.	Introducción . . . . .	167
2.	Neocorporativismo y distribución de ingreso . . . . .	169
3.	Segmentación, polarización y dualismo en el mercado laboral . . . . .	171
4.	Uruguay crecimiento económico y dualización del mercado laboral . . . . .	174
5.	El activismo del Estado en la distribución de ingreso . . . . .	178
5.1.	Desigualdad y políticas de formalización . . . . .	181
5.2.	Desigualdad y efecto faro . . . . .	184
5.3.	Desigualdad y política social . . . . .	189
6.	Salario vs empleo: el ajuste del neocorporativismo . . . . .	194
7.	Conclusiones . . . . .	199
<b>6.</b>	<b>Cambios y continuidades en la negociación salarial durante el gobierno de la coalición de centro-derecha 2020-2023</b>	<b>201</b>
1.	Introducción . . . . .	201
2.	Cambios normativos en la negociación salarial . . . . .	203
3.	Evolución salarial en el periodo . . . . .	205
4.	Movimiento pendular: cambios en el funcionamiento institucional desde adentro . . . . .	208

5. Conclusiones . . . . .	210
<b>7. Conclusiones e implicancias teóricas</b>	<b>212</b>
1. Tres caminos hacia la coordinación salarial. Casos sombra: Argentina y Chile . . . . .	212
2. Neocorporativismo como concepto radial . . . . .	218
3. Neocorporativismo orientado por el Estado y políticas productivistas: una agenda de investigación . . . . .	226
<b>Bibliografía</b>	<b>257</b>
<b>Appendices</b>	<b>258</b>
<b>A. Capítulo 2</b>	<b>259</b>
<b>B. Capítulo 4</b>	<b>260</b>
1. Anexo I . . . . .	260
2. Anexo II: Criterios metodológicos para la compatibilización de laudos y ECH . . . . .	262
<b>Entrevistas</b>	<b>276</b>

# Índice de figuras

1.	Neocorporativismo segmentado: otros casos . . . . .	24
2.	Performance macroeconómica de Uruguay en perspectiva comparada . . .	30
3.	Funcionamiento de mecanismo causal en hipótesis . . . . .	44
4.	Grado de organización de trabajadores . . . . .	62
5.	Evolución y dispersión del salario mínimo entre categorías . . . . .	70
6.	Funcionamiento de la negociación colectiva 1985 . . . . .	73
7.	Variación en el crecimiento del PBI . . . . .	77
8.	Variación en la inflación . . . . .	78
9.	Afiliados cotizantes en Congresos de PIT-CNT . . . . .	95
10.	Coordinación salarial vertical y horizontal . . . . .	117
11.	Evolución % de crecimiento PBI e inflación . . . . .	119
12.	Variación en índice medio de salarios e inflación . . . . .	120
13.	Evolución salarial por sectores en los laudos . . . . .	125
14.	Crecimiento salarial comparado por sectores en los laudos . . . . .	126
15.	Diferencia de crecimiento salarial comparado por sectores en los laudos .	126
16.	Crecimiento salarial comparado por sectores en ECH . . . . .	127
17.	Diferencia de crecimiento salarial comparado por sectores en ECH . . . .	127
18.	Diferencia porcentual entre el salario-hora promedio en laudos y ECH vs rango intercuartílico del salario-hora promedio en ECH . . . . .	131
19.	Diferencia entre el salario-hora promedio en laudos y ECH . . . . .	131

20.	Diferencia entre el salario-hora promedio en laudos y ECH por sectores . . .	132
21.	Rango intercuartílico del salario-hora dentro cada mesa de negociación . . .	133
22.	Rango intercuartílico del salario-hora dentro cada mesa de negociación por sectores . . . . .	133
23.	Crecimiento de salario medio real entre sectores . . . . .	137
24.	Diferencia de crecimiento de salario medio real sector público-privado . . .	137
25.	Participación de sindicatos afiliados al PIT-CNT . . . . .	138
26.	Inflación, rango-meta y salario medio nominal . . . . .	140
27.	Tasa de Política Monetaria . . . . .	140
28.	Inflación y Oferta monetaria . . . . .	141
29.	Inflación esperada . . . . .	141
30.	Organización de la negociación salarial en el sector privado . . . . .	145
31.	Acuerdos en la negociación colectiva . . . . .	147
32.	Porcentaje de ajuste en el laudo mínimo por tipo de acuerdo . . . . .	150
33.	Porcentaje de ajuste en el sobre laudo por tipo de acuerdo . . . . .	150
34.	Duración del ajuste por tipo de acuerdo . . . . .	151
35.	Cláusulas de paz . . . . .	153
36.	Cláusulas de paz por sectores . . . . .	154
37.	Diferencia de salario-hora con laudo con y sin cláusula de paz por año . . .	158
38.	Rango intercuartílico con y sin cláusula de paz por año . . . . .	158
39.	Diferencia de salario-hora con laudo con y sin cláusula de paz por año y sector . . . . .	159
40.	Rango intercuartílico con y sin cláusula de paz por año y sector . . . . .	159
41.	Funcionamiento de la negociación salarial en Uruguay . . . . .	162
42.	Gini trabajadores privados insiders/outsideers . . . . .	175
43.	Evolución de salario-hora formales/informales trabajadores dependientes privados . . . . .	175

44.	Evolución de salario-hora formales/informales trabajadores dependientes privados . . . . .	176
45.	Activismo del Estado y distribución de ingreso . . . . .	179
46.	Porcentaje de trabajadores dependientes informales . . . . .	182
47.	Porcentaje de trabajadores domésticos en el sector formal . . . . .	183
48.	Evolución % crecimiento salario por quintiles de ingreso de trabajadores dependientes privados (1990=100) . . . . .	186
49.	Variación anual del salario mínimo y del salario de informales por hora .	187
50.	Porcentaje de trabajadores dependientes con salario menor al salario mínimo	188
51.	Porcentaje de trabajadores dependientes formales e informales con salario menor al salario mínimo . . . . .	189
52.	Evolución de diferencia % salario-hora formales/informales trabajadores dependientes privados . . . . .	191
53.	Trabajadores dependientes que reciben transferencias . . . . .	192
54.	Trabajadores dependientes formales e informales que reciben transferencias	193
55.	Evolución de índice de Gini del ingreso per cápita de los hogares . . . . .	195
56.	Evolución del quintil ingreso per cápita de los hogares . . . . .	195
57.	Evolución del desempleo . . . . .	196
58.	Evolución del desempleo por quintil ingreso per cápita de los hogares . .	197
59.	Inflación y salario 2020-2023 . . . . .	206
60.	Variación anual del salario real 2020-2023 . . . . .	207
61.	Coordinación salarial en perspectiva comparada . . . . .	215
62.	Neocorporativismo como concepto radial . . . . .	221
63.	Neocorporativismo segmentado en perspectiva comparada . . . . .	223
64.	Neocorporativismo segmentado como subtipo disminuído . . . . .	224
65.	Diferencia de crecimiento de salario medio real sector público-privado . .	260
66.	Diferencia porcentual entre el salario-hora promedio en laudos y ECH . .	261

67. Diferencia porcentual entre el salario-hora promedio en laudos y ECH por sectores . . . . .	261
---	-----

# Índice de cuadros

1.	Implicancias observacionales de las hipótesis . . . . .	45
2.	Sistematización de evidencia . . . . .	67
3.	Ponderación de evidencia en dB . . . . .	68
4.	Características de la negociación salarial en ley de 1943 . . . . .	69
5.	Regulación laboral en Uruguay . . . . .	85
6.	Sistematización de evidencia . . . . .	103
7.	Ponderación de evidencia en dB . . . . .	104
8.	Condiciones para el funcionamiento del neocorporativismo . . . . .	116
9.	Porcentaje de ajuste semestral promedio por tipo de acuerdo . . . . .	148
10.	Días de vigencia promedio de los laudos por tipo de acuerdo . . . . .	148
11.	Cláusulas de paz y diferencia con laudos . . . . .	154
12.	Cláusulas de paz y diferencia con laudos por sectores . . . . .	154
13.	Cambios en la ley de negociación colectiva . . . . .	204
14.	Negociación salarial 2020-2023 . . . . .	209
15.	Tres caminos a la moderación salarial . . . . .	214
16.	Modelos de coordinación salarial en América del Sur en perspectiva com- parada . . . . .	216
17.	Grupos y mesas analizadas 2005-2019 . . . . .	263

# Introducción

En los últimos años un país de América del Sur experimentó el surgimiento de instituciones neocorporativas inéditas en la región. En el contexto del giro a la izquierda y el crecimiento de los precios de las materias primas, Uruguay transitó el conflicto distributivo posterior a las reformas neoliberales mediante negociaciones salariales que en gran medida se desarrollaron por fuera de los mecanismos de mercado mediante negociaciones entre sindicatos, empresarios y Estado. Esta instauración de las instituciones neocorporativas representa un caso excepcional a nivel comparado. En primer lugar, porque para una parte importante de la literatura sobre economía política comparada en los países desarrollados, el neocorporativismo es una institución en crisis y en proceso de declive debido a la globalización y la intensificación de la competencia internacional (Regini 2000). Factores como el aumento del desempleo estructural en el sector industrial, el aumento de la movilidad de capital y la disminución de las barreras arancelarias en los países en desarrollo han aumentado las preferencias anti-neocorporativas en los sectores empresariales (Gobeyn 1993). Además, la adopción de nuevas tecnologías de producción, los cambios en la estructura de empleo y los procesos de integración económica han incentivado la descentralización en las negociaciones salariales (Wallerstein y Golden 1997). Por otro lado, una mayor heterogeneidad ocupacional ha aumentado las dificultades de acción colectiva de la clase trabajadora (Wallerstein y Moene 1993). La necesidad de una especialización flexible que permita mayor discreción en la asignación de incentivos salariales para aumentar la productividad y la competitividad internacional conspira contra la centralización de la negociación salarial (Pontusson y Swenson 1996). Los mayores niveles

de integración económica internacional de los países también es otro factor que debilita el funcionamiento de las estructuras neocorporativas al limitar la capacidad de los gobiernos de perseguir políticas macroeconómicas de forma discrecional y por lo tanto de controlar los aumentos de salarios y precios en el marco de la negociación tripartita (Streeck y Schmittter 1991).

En segundo lugar, Uruguay aparece como un caso excepcional de activación de este tipo de instituciones en el contexto del giro a la izquierda que experimentó América Latina a principio de este siglo. Como han señalado Cook y Bazler (2013), sólo los gobiernos del Frente para la Victoria en Argentina y el Frente Amplio en Uruguay han impulsado la expansión de la representación y negociación colectiva de los trabajadores a diferencia del resto de los gobiernos de izquierda en la región. Etchemendy y Collier (2007) definen el nuevo modelo de relaciones laborales en Argentina que surge con el Kirchnerismo como un neocorporativismo segmentado que se diferencia tanto de un modelo neoliberal de libre mercado como del modelo corporativista predominante durante el periodo de la ISI en donde el sindicalismo era organizado y controlado por el Estado. El nuevo modelo de intermediación de intereses surgido en la última década es neocorporativo en la medida en que si bien las organizaciones sindicales funcionaban como aliadas al gobierno en algunos conflictos, también tenían una mayor autonomía y no eran controladas por el Estado. Sin embargo, a diferencia del neocorporativismo en países desarrollados, debido a la existencia de un amplio sector informal, una alta proporción de la clase trabajadora no está integrada al modelo otorgando un mayor grado de segmentación a la representación neocorporativa de intereses. Otra diferencia que señalan es que en el caso argentino, a diferencia del neocorporativismo tradicional europeo, no se intercambiaba moderación salarial por política social sino aumentos del salario real -compatibles con objetivos de inflación fijados por el gobierno- y ganancias particularistas y organizacionales como cambios en las leyes laborales favorables al sindicalismo y cargos en el Estado (366). Si bien Argentina experimentó un proceso parecido al uruguayo, en Uruguay las instituciones neocorporativas han mostrado una mayor capacidad de sobrevivencia que en Argentina

y en algunos aspectos un mejor desempeño funcional. El surgimiento de estas instituciones condicionó tanto la política macroeconómica de los gobiernos del Frente Amplio como la distribución de ingreso en este país. [Etchemendy \(2019b, 2021\)](#) ha señalado que Uruguay representa un ejemplo más cabal de neocorporativismo segmentado en relación a Argentina debido a que el neocorporativismo uruguayo ha logrado mayores niveles de coordinación salarial que el argentino, lo cuál le permitió el mantenimiento de una política macroeconómica relativamente estable en conjunto con la negociación salarial por rama de actividad. En este sentido Uruguay representa un caso desviado en la región tanto por su institucionalidad laboral como por el funcionamiento de la misma. Para el autor, una mayor intervención institucionalizada del Estado y la creación de un consejo nacional de negociación salarial, facilitó la coordinación generando una negociación tripartita más coordinada e igualitaria que en Argentina.

Además, en Uruguay a diferencia de Argentina, las instituciones neocorporativas se han mantenido a pesar de los cambios de gobierno. El fin del ciclo de gobiernos de izquierda en el país que comenzó en 2005 y terminó en 2019 instaló una institucionalidad de negociación colectiva que fue mantenida en sus bases generales por el nuevo gobierno de centro de derecha que asumió en 2020. Esta capacidad de sobrevivencia de la institucionalidad neocorporativa convierte a Uruguay en un caso más sólido de estudio donde es esperable que este tipo de negociación salarial perdure más allá de los cambios de gobierno.

Estos trabajos han comenzado una línea de investigación en el cono sur sobre el análisis de experiencias de negociación tripartita muy diferentes a lo que la influyente literatura sobre variedades de capitalismo aplicada a la región ha señalado como capitalismo jerárquico ([Schneider 2009, 2013](#)). Mientras que para esta literatura el actor sindical está ausente y se definen las relaciones laborales en la región como atomizadas, las experiencias neocorporativas muestran una revitalización del actor sindical y la presencia de diversos grados de coordinación entre el sector trabajador.

## **Plan de la tesis y argumentos principales**

Este trabajo busca explicar la construcción y el funcionamiento de las instituciones de negociación salarial en Uruguay. El argumento general del trabajo es que Uruguay fue construyendo en distintos periodos históricos una institucionalidad de negociación salarial donde el Estado juega un rol fundamental orientando las preferencias de los actores sociales en la negociación. Esta forma de negociación que en los orígenes tenía un marcado carácter estatista en su funcionamiento con intervenciones directas del Estado en la negociación, fue transformándose de forma gradual en un neocorporativismo clásico más cercado al modelo europeo con menor intervención directa del Estado. Sin embargo, la negociación salarial mantuvo al Estado como un actor relevante marcando sus preferencias en la mesa de negociación lo cuál favoreció el surgimiento de un modelo de coordinación salarial que sin ser estatista está orientado por el Estado. A diferencia del modelo europeo donde los actores sociales, en especial las confederaciones sindicales, son los principales vehículos de la coordinación salarial entre sectores; en este caso son las preferencias estatales las que sirven como guía en la negociación.

La tesis se divide en siete capítulos. El capítulo 1 busca resumir los principales debates en torno la conceptualización del neocorporativismo. Define al neocorporativismo como un proceso de intercambio político, muestra como América Latina ha sido históricamente ajena a este tipo de arreglos institucionales y justifica la selección de caso.

En el capítulo 2 se argumenta que los orígenes históricos de la negociación colectiva en Uruguay no pueden explicarse por los factores típicos del surgimiento de estas instituciones en Europa-alianza partidos de izquierda y trabajadores o impulsos de los empresarios en sectores transables. A diferencia del neocorporativismo clásico, en Uruguay estas instituciones surgieron impulsadas desde el Estado por un recambio de elites programáticas que promovieron la instalación de mecanismos institucionalizados para la resolución de conflictos. Ni organizaciones de trabajadores ni cámaras empresariales tenían el grado de organización y la fortaleza necesaria para impulsar u oponerse a estas reformas. El peso del Estado en la negociación es una “marca de origen” de la negociación salarial

en Uruguay que vuelve difícil la aplicación del concepto de neocorporativismo clásico en este periodo. Una segunda hipótesis que se trabaja en el capítulo es que a diferencia de Europa la creación y activación de estas instituciones sucedió en momentos de ciclo económico expansivo y frente al cambio en los ciclos las elites gobernantes tendieron a desactivar este tipo de mecanismo de resolución de conflictos debido a la agudización del conflicto distributivo.

El capítulo 3 analiza la instalación reciente del neocorporativismo en Uruguay durante el ciclo de gobierno de izquierda 2005-2019. Se describen las principales innovaciones institucionales del período y se argumenta que este surgimiento tiene sus causas en los factores típicos de la teoría de recursos de poder en el neocorporativismo clásico: alianza entre partido de izquierda y sindicatos. Se muestra como esta institucionalidad fortaleció a los actores sociales desarrollando por primera vez en la historia del país una institucionalidad neocorporativa con rasgos del neocorporativismo tradicional europeo.

El capítulo 4 presenta una descripción del funcionamiento del neocorporativismo en Uruguay analizando los mecanismos que influyen sobre la coordinación vertical y horizontal de salarios. En línea con la literatura sobre neocorporativismo en Europa, el capítulo muestra la importancia de la capacidad estatal y el rol activo del Estado en las pautas salariales basado en una gobernanza institucional que permite guiar las negociaciones sin imposición unilateral frente a los demás actores. En este sentido, a diferencia de los patrones históricos que presenta la región, el neocorporativismo uruguayo es guiado por el Estado sin ser estatista. Se identifican dos mecanismos de influencia del Estado en los aumentos salariales: 1) indirecto mediante la presentación de las pautas salariales en el Consejo Superior Tripartito; 2) directo mediante la defensa de la pauta en las votaciones tripartitas en cada mesa de negociación. Esta influencia del Estado en las negociaciones modera los aumentos salariales y aumenta el tiempo de los acuerdos generando una coordinación horizontal de salarios. El capítulo muestra también que los grupos sociales han promovido de forma creciente la inclusión de cláusula de paz en las negociaciones - en particular en el sector no transable de la economía- y que cuando estas cláusulas están

presentes existen un menor wage drift en comparación con grupos sin acuerdos de paz. Además, las cláusulas de paz tienden a generar una menor dispersión salarial dentro del grupo. Ambos indicadores se utilizan para argumentar que las cláusulas de paz generan una coordinación vertical de salarios.

El capítulo 5 describe y explica los efectos distributivos que ha tenido el neocorporativismo en Uruguay en diferentes periodos. En este capítulo se argumenta que a pesar de que la instalación de la negociación colectiva en 2005 dualizó institucionalmente la negociación salarial en Uruguay, este cambio no favoreció una mayor desigualdad de ingresos a nivel general entre trabajadores formales e informales. Identifico tres instrumentos de política que pueden explicar este resultado distributivo: 1) incentivos a la formalización, 2) efectos faro de la política de salario mínimo y 3) expansión de las políticas de transferencia. Mediante estos mecanismos el Estado influyó activamente en la distribución del ingreso en este período generando políticas para formales e informales, un mix de política que no es esperable desde las teorías que analizan la dinámica política de estos sectores.

El capítulo 6 muestra la consolidación del modelo de negociación neocorporativo en Uruguay analizando los cambios y las continuidades en su funcionamiento con el fin del ciclo de gobiernos de izquierda y el cambio de gobierno hacia una coalición de partidos de centro-derecha en 2020.

En el último capítulo se presentan las conclusiones y las implicancias teóricas de la tesis analizando como casos sombra la negociación salarial en Argentina y Chile.

# Capítulo 1

## Neocorporativismo: Definición del concepto y selección de caso

### 1. Introducción

Este capítulo realiza una revisión de los principales conceptos y debates que se identifican en la literatura de economía política comparada sobre neocorporativismo. El capítulo se organiza en cuatro secciones. En la primera sección se realiza un repaso teórico sobre los debates en torno a las definiciones de neocorporativismo. Se argumenta que el neocorporativismo puede definirse como un mecanismo de intercambio político que es diferente del intercambio de mercado porque no está basado en la lógica de demanda y oferta del mercado laboral.

La segunda sección revisa la aplicación del concepto de neocorporativismo en América Latina mostrando la aplicación reciente que se ha realizado del concepto en Uruguay y Argentina reconociendo las particularidades de la menor representación que genera esta forma de intermediación de intereses en países con una alta presencia del sector informal.

La tercera sección compara la segmentación de los mercados laborales en América Latina con la de Europa y se enfatiza las diferencias en las relaciones económicas entre los outsiders de los mercados laborales europeos y los trabajadores informales latinoame-

ricanos. Tomando como referencia las teorías sobre la dualización en Europa, si bien se reconocen las diferencias regionales, discute este fenómeno en el marco del neocorporativismo segmentado del cono sur latinoamericano.

Finalmente, la última sección desarrolla los posibles aportes teóricos que puede presentar el estudio de la negociación salarial en Uruguay en cuatro líneas teóricas relevantes en el campo de la economía política comparada: 1) en relación a la definición de neocorporativismo y su diferenciación conceptual con el estatismo latinoamericano, 2) en los debates en torno al rol del Estado y la gobernabilidad institucional para el funcionamiento de la negociación salarial, 3) en los debates acerca de los resultados distributivos de esta institucionalidad y 4) en las investigaciones sobre las coaliciones políticas que explican la estabilidad y el desempeño de este tipo de instituciones.

## **2. (Neo)corporativismo como intercambio político**

La literatura sobre neocorporativismo en Europa es amplia y diversa. Los primeros trabajos acerca del tema se orientaron hacia la precisión conceptual del nuevo fenómeno del corporativismo y después hacia la identificación de modalidades de arreglos neocorporativos. En las definiciones seminales del término, el neocorporativismo era entendido como un sistema de articulación de intereses y como una forma de elaboración e implementación de políticas públicas diferente al pluralismo pero también de variantes no democráticas de intermediación de intereses como el corporativismo estatal. El corporativismo puede definirse como un sistema de representación de intereses no competitivo donde un limitado conjunto de organizaciones son reconocidas por el Estado brindándoles monopolio en la representación a cambio de cierto control y apoyo en la articulación de demandas (Schmitter 1974)<sup>1</sup>. Entendido como un modelo de funcionamiento de la políti-

1. *Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports.* (Schmitter 1974, 93-94).

ca pública, [Lehmbruch \(1977\)](#) define el corporativismo como una forma institucionalizada de elaboración de políticas donde grandes organizaciones de interés cooperan junto a autoridades estatales en la articulación de intereses y la implementación de las políticas<sup>2</sup>. Estas dos formas de definir el concepto son señaladas tempranamente en la literatura y etiquetadas como neocorporativismo 1 (como estructura de representación de intereses) y neocorporativismo 2 (como forma de elaboración de políticas públicas) ([Schmitter 1982](#)).

Como señalan [Molina y Rhodes \(2002\)](#) es posible encontrar en el concepto de intercambio político desarrollado tempranamente por Pizzorno, una continuidad conceptual entre el neocorporativismo clásico y el actual. [Pizzorno \(1978\)](#) busca resaltar los “aspectos políticos” del mercado laboral para diferenciar el intercambio de mercado (representado en el intercambio individual y la negociación colectiva) de lo que denomina como intercambio político. Para Pizzorno, a diferencia del intercambio individual en el mercado de trabajo en donde los beneficios se obtienen a cambio de esfuerzo o en la negociación colectiva donde el intercambio gira en torno a la continuidad del trabajo, en el intercambio político el recurso que se intercambia es el consenso social. Para el autor, las principales características del intercambio político son: 1) los beneficios se obtienen a cambio de una amenaza al orden o consenso social; 2) el poder de mercado es una función de la necesidad de consenso y no de la demanda de trabajo; 3) muchos actores (típicamente partidos políticos) pueden coincidir con los sindicatos en la mediación del consenso ([279-280](#)). Lo importante a enfatizar en esta definición es que el intercambio político a diferencia del intercambio de mercado no está basado en la lógica de demanda y oferta de un servicio en el mercado laboral sino en las acciones políticas de los actores que participan. El intercambio político puede definirse como una relación entre el Estado y los grupos de interés en donde *el Estado cede su autoridad de decisión a favor de los grupos de interés a cambio del compromiso de los grupos de adherir a las decisiones acordadas*. A diferencia

2. *Corporatism is more than a peculiar pattern of articulation of interests. Rather, it is an institutionalized pattern of policy-formation in which large interest organizations cooperate with each other and with public authorities not only in the articulation (or even “intermediation”) of interests, but-in its developed forms-in the “authoritative allocation of values” and in the implementation of such policies* ([Lehmbruch 1977, 94](#)).

de la teoría pluralista, en el neocorporativismo el Estado es un actor y no sólo una arena donde se lleva adelante el conflicto (Bull 1992, 263).

### **3. Corporativismo estatal y neocorporativismo segmentado en América Latina**

El neocorporativismo es un fenómeno prácticamente inexistente en la historia de América Latina en donde han predominado un modelo de corporativismo estatal en el relacionamiento con los actores sociales. En esta región el corporativismo ha sido utilizado tanto para fortalecer la posición de los trabajadores frente a empleadores, así como para restringir el poder político de las asociaciones de trabajadores. De esta forma, si bien los arreglos corporativos han ofrecido beneficios a los trabajadores también establecieron constreñimientos que en la mayor parte de los casos formaban parte de una estrategia política de cooptación de la clase trabajadora en la región (Collier y Collier 1979). Esta doble función del corporativismo es característica del modelo de incorporación de la clase trabajadora a los sistemas políticos de la región en donde es posible identificar dos tipos: uno estatal que buscaba la despolitización del movimiento y uno partidario que buscó la movilización de la clase trabajadora (Collier y Collier 1991). La prevalencia de un actor estatal o partidario en los procesos de intermediación de intereses que puede llegar a limitar los procesos de intercambio político hace que el concepto de corporativismo democrático sea ajeno a las relaciones entre Estado y actores sociales en la región. Este predominio del estatismo en las relaciones entre sindicatos, gobierno y empresarios en la región, resalta la importancia de estudiar el resurgimiento de arreglos neocorporativos como los que experimentó Argentina y Uruguay en las décadas pasadas. Como ha sido señalado por la literatura, debido a la presencia de un importante sector informal, estos arreglos pueden conceptualizarse como segmentados. El nuevo modelo de intermediación de intereses surgido en la última década es neocorporativo en la medida en que si bien las organizaciones sindicales funcionaban como aliadas al gobierno en algunos conflictos,

también tenían una mayor autonomía y no eran controladas por el Estado. Sin embargo, a diferencia del neocorporativismo en países desarrollados, debido a la existencia de un amplio sector informal, una alta proporción de la clase trabajadora no está integrada al modelo otorgando un mayor grado de segmentación a la representación neocorporativa de intereses (Etchemendy y Collier 2007; Etchemendy 2019b).

#### **4. Segmentación: ¿un problema específico de América Latina?**

La idea de que los mercados laborales tienden a generar beneficios estratificados para diferentes grupos es una idea clásica en la sociología y economía política que comenzó a ser reestudiada desde la década del 1970 retomando los trabajos de Marx y Weber. Los trabajos pioneros de sobre segmentación laboral señalaban el cambio desde una tendencia a la homogeneización de la clase trabajadora en un capitalismo competitivo hacia una segmentación de los trabajadores por tipo y características de empleo, sexo y etnia en el contexto de un capitalismo monopólico (Gordon, Reich y Edwards 1973). Los trabajos posteriores se concentraron en identificar y analizar la segmentación que producen las asimetrías secundarias al conflicto primario entre capital y trabajo en el mercado laboral (Kreckel 1980).

Es necesario señalar que la segmentación en los arreglos neocorporativos no es un fenómeno exclusivo de América Latina y puede tener diferentes causas. En países con economías con amplios sectores de informalidad, la segmentación aparece como consecuencia de esas condiciones estructurales. En países con mayores niveles de desarrollo, la segmentación puede presentarse expresada en el conflicto entre insiders y outsiders. Rueda (2005) señala que la clase trabajadora está dividida en estos dos segmentos: aquellos trabajadores con empleos estables (insiders) y aquellos sin empleos estables (outsiders). Esta segmentación en los mercados laborales ha dado origen a una literatura que analiza la desigualdad de cobertura de los arreglos neocorporativos europeos y sus efectos sobre

la protección social y la desigualdad de ingreso. La dualización es definida como “*continued strong coordination on the employer side but in the context of a distinct narrowing in the number of firms and workers covered under the resulting arrangements*” (Thelen 2014, 13).

El gráfico muestra de forma clara el carácter segmentado de la negociación neocorporativa en América Latina, incluso para un país como Uruguay con los valores más bajos de informalidad en la región<sup>3</sup>. Si lo comparamos con los pequeños países neocorporativos del clásico trabajo de Katzenstein (1985) (Austria, Bélgica Países Bajos, Noruega, Dinamarca, Suecia y Suiza), Uruguay si bien tiene una amplia cobertura de la negociación colectiva en el sector formal comparable incluso a la de estos países, existe casi un 25 % de trabajadores que quedan por fuera de la dinámica de negociación mientras que el promedio de estos países es de 10 %.

Como se observa en el gráfico 1<sup>4</sup>, países como Grecia, Bulgaria, España e Italia presentan este tipo de segmentación en sus mercados laborales y como señala la literatura sobre consecuencias distributivas de este tipo de arreglos<sup>5</sup>, la dualización es un riesgo presente incluso en los países con larga tradición de institucionalización neocorporativa aunque no todos los neocorporativismos son necesariamente dualistas. En unos de los argumentos más influyentes sobre la literatura de dualización Thelen y Kume (2006) y Thelen (2014) señalan que paradójicamente la resiliencia de las instituciones neocorpora-

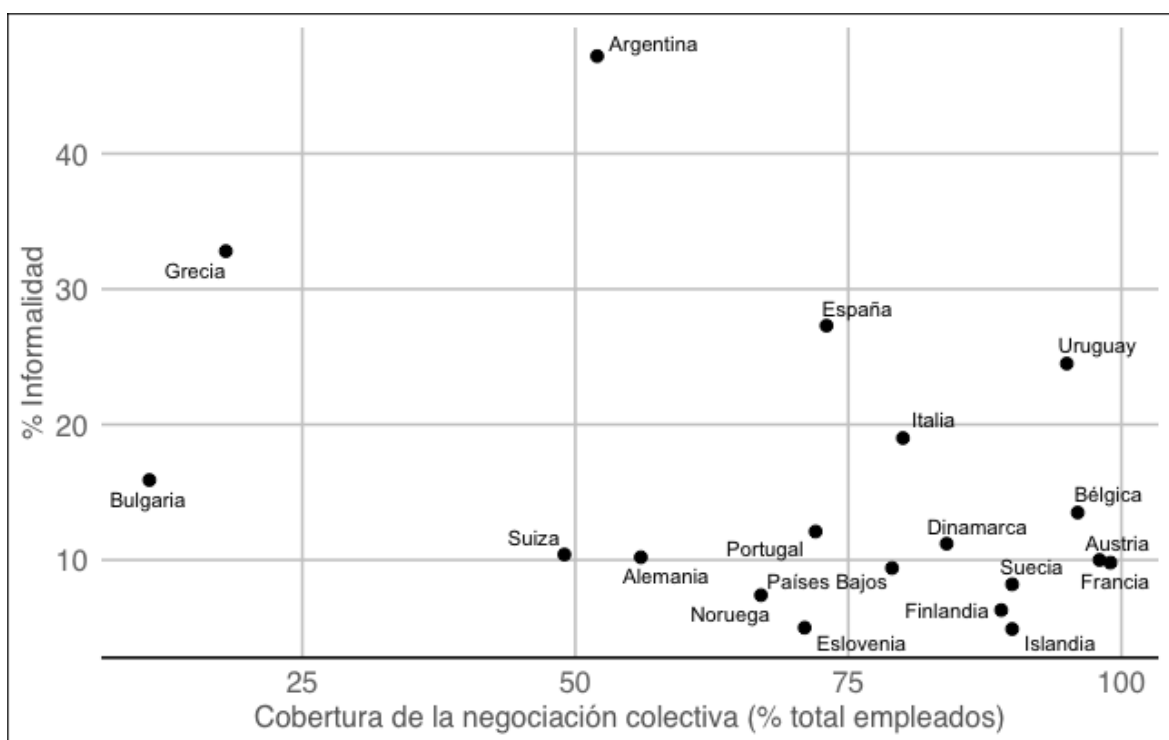
3. Los datos de informalidad miden la proporción de trabajadores con empleo informal en el empleo total. El empleo informal es definido como familiares que producen para consumo personal o familiar y trabajadores no registrados (ver (OIT 2018, 10). La tasa de cobertura de la negociación colectiva expresa el número de empleados cuyo salario y/o condiciones de empleo están determinados por uno o más convenios colectivos como porcentaje del número total de empleados. La cobertura de la negociación colectiva incluye a los trabajadores cubiertos por convenios colectivos a través de la aplicación de una disposición extensión.

4. Los países seleccionados en el gráfico tienen garantizados los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga en el sector privado, el nivel de negociación colectiva predominante es sectorial, centralizado o a nivel de industria y el Estado no impone negociaciones a los actores. Variables seleccionadas en la base de ICTWSS:

$$RA_m = 3 y 2, RCB_m = 3 y 2, RS_m = 3 y 2, Level = 5 a 3, Type \neq 6$$

5. Las revisión de la literatura sobre las consecuencias distributivas de los arreglos neocorporativos y las consecuencias distributivas de estas instituciones en Uruguay se realiza en el capítulo 5.

**Figura 1: Neocorporativismo segmentado: otros casos**



Fuente: Elaboración propia en base datos de OIT para cobertura de la negociación colectiva. Datos de informalidad de OIT, Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (2018).

tivas es uno de los factores que explica la dualización del mercado de trabajo en el caso alemán. En Alemania, unos de los casos paradigmáticos de este fenómeno, la dualización se expresa como la existencia de instituciones de coordinación y protección para el núcleo duro de la industria manufacturera y la desregulación en un formato de tercerización, contratos a plazo fijo y trabajos de medio tiempo de baja calificación en el sector servicios (Hassel 2014, 66). La literatura también ha identificado algunas de las causas que estarían detrás de la dualización de los mercados laborales en países desarrollados. El argumento es que los procesos de liberalización económica con reformas tendientes a la flexibilización de los mercados laborales no han llevado a una convergencia entre los países europeos hacia un modelo liberal sino que en algunos casos ha existido un proceso de solapamiento de la vieja institucionalidad neocorporativa de protección con el nuevo impulso liberal (Marx 2012). Esto ha generado una protección dual, mientras que los trabajadores de los sectores tradicionales de la manufactura siguen coordinando mediante la vieja institucionalidad, las reformas liberales han impactado sobre todo en los trabajadores del sector servicios. En resumen, en esta literatura la dualización puede ser entendida como una forma débil de liberalización y por esta razón la dualización más marcada puede encontrarse en países con sindicatos debilitados pero todavía influyentes (Simoni y Vlandas 2020, 18).

En relación a la clásica literatura sobre segmentación laboral de la década del 70', la innovación de la nueva literatura sobre dualización es colocar a la segmentación como un efecto de la liberalización económica y resaltar la relevancia política del clivaje insider-outsider para entender las dinámicas de cambio y estabilidad institucional de los mercados laborales. Además, a diferencia de los estudios pioneros sobre segmentación laboral, la segmentación producida por los procesos de liberalización han institucionalizado el dualismo a nivel estatal generando un modelo estable y menos igualitario de relaciones industriales (Palier y Thelen 2010).

A diferencia de Europa, la dualización en América Latina contiene características específicas debido al menor desarrollo de los mercados laborales en esta región. Como ha

sido señalado por los trabajos sobre la estructura de clases en estos países, en las regiones periféricas existe un conjunto de trabajadores que quedan excluidos del sector capitalista moderno y buscan sus ingresos mediante el empleo no regulado o actividades de subsistencia directa. Esta clase de trabajadores se redujo de forma lenta y constante durante el periodo ISI (Industrialización por Sustitución de Importaciones) y aumentó durante el periodo de ajuste neoliberal como consecuencia de la destrucción de empleo en el sector público y la desindustrialización que generó la liberalización económica (Portes y Hoffman 2003). La categoría de outsiders que aparece sobre todo en los análisis de los mercados laborales europeos no es equivalente a la informalidad latinoamericana. Aunque es necesario mayor investigación comparada, una parte importante de los informales en muchas economías en América Latina casi no tienen contacto con los mercados laborales formales mientras que en Europa esta categoría incluye a trabajadores desempleados, con contratos precarios y temporales, de baja calificación con entradas y salidas cíclicas del mercado laboral formal. Si tomamos el concepto de “outsiderness” como gradual, podríamos hipotetizar que el grado de exclusión de los outsiders en los mercados laborales en América Latina es mayor que en Europa donde los trabajadores con mayor estabilidad en el empleo se benefician de los arreglos neocorporativos mientras que aquellos con empleos más precarios van quedando fuera<sup>6</sup>. Los trabajos en Europa integran dentro de la categoría de outsiders los llamados empleos atípicos conformados por los trabajadores con empleos temporarios, de medio tiempo y a los desempleados (Schwander y Häusermann 2013) mientras que en América Latina la mayor parte de los outsiders están conformados por trabajadores informales que incluyen a los trabajadores de los mercados formales pero que no aportan a la seguridad social y a los que se suman el denominado “proletariado informal” conformado por los trabajadores por cuenta propia, microemprendimientos urbanos, pequeños emprendimientos rurales, trabajo doméstico y trabajadores familiares no remunerados (Portes y Hoffman 2003, 53). La segmentación de beneficios que genera el trabajo informal es relevante en esta región no sólo por la estratificación que genera

6. Para un enfoque gradual sobre el concepto de outsiders basado en el riesgo ver Schwander y Häusermann (2013).

el mercado de trabajo sino también debido que el legado continental-corporativo de los Estados de bienestar latinoamericanos del cono sur (F. Filgueira 2005) hace depender los beneficios más importantes como la cobertura de salud, seguridad social o seguro de desempleo del acceso a un trabajo remunerado formal. Debido a esta estratificación a partir del tipo de empleo en el mercado de trabajo, los Estados de bienestar más desarrollados en la región han sido conceptualizados como “universalismo estratificado” (F. Filgueira 1998) aunque todas las conceptualizaciones enfatizan la segmentación de beneficios que genera la mayor informalidad en comparación con los Estados de bienestar de los países centrales (Martínez Franzoni 2005; Gough y col. 2004).

En esta comparación se observa que el menor desarrollo capitalista en la región latinoamericana genera una mayor diversidad entre los trabajadores que quedan por fuera de los beneficios del mercado laboral formalizado. Esta menor homogeneidad entre los outsiders es relevante teóricamente por dos razones. Primero, porque si para la literatura sobre mercados laborales duales, el clivaje outsiders-insiders permite comprender los dilemas en las alianzas políticas entre los trabajadores y partidos de izquierda en las democracias industriales (Rueda 2005; Lindvall y Rueda 2014), una mayor diversidad de intereses y condiciones de empleo entre estos sectores puede afectar el comportamiento esperado de estos sectores por la literatura basada en países europeos. De hecho, varios trabajos han señalado que en latinoamérica las diferencias políticas entre estos sectores son mínimas ya que no difieren mucho en su comportamiento electoral y sus actitudes políticas (Baker y Velasco-Guachalla 2018; Baker y Dorr 2022) y que esto podría deberse a la mayor vulnerabilidad laboral de los insiders en los países de capitalismo periférico (M. Carnes y Mares 2016).

En segundo lugar, diferenciar los outsiders señalados por la literatura en países desarrollados en relación a los de capitalismo periférico es importante porque las reformas políticas que podrían disminuir la segmentación en el contexto europeo podrían tener un efecto contrario en América Latina. Por ejemplo, el establecimiento de un salario mínimo en los países europeos puede ser identificada como una reforma que busca disminuir

la dualización al beneficiar casi exclusivamente a los trabajadores con bajos salarios y contratos precarios que quedan por fuera de núcleo industrial tradicional (Marx y Starke 2017). En América Latina sin embargo, este tipo de reforma favorece sobre todo a los trabajadores formalizados de menores salarios, es decir, a los sectores más débiles dentro de los insiders pero no necesariamente a los outsiders<sup>7</sup>. En resumen, si bien la segmentación no es un fenómeno exclusivo de América Latina y esta presente también en los países desarrollados, es importante establecer las diferencias entre la segmentación y el funcionamiento de las instituciones de negociación salarial en los mercados laborales de los países centrales y el contexto latinoamericano.

## 5. ¿Por qué estudiar Uruguay?

Un caso puede definirse como una instancia particular de una clase de eventos que son de interés para la investigación (George y Bennett 2005, 17-18). Desde esta perspectiva los casos nos enseñan algo acerca de los fenómenos que estudiamos; la pregunta entonces es ¿que tiene para aportar el caso de Uruguay a las teorías predominantes en el campo de la economía política comparada?

Desde el punto de vista teórico, Uruguay representa un caso desviado para el enfoque de variedades de capitalismo en la región (Schneider 2013) y para la literatura que señala la convergencia de los países hacia formas de negociación salarial descentralizadas debido a la globalización (Regini 2000). Como señala Gerring (2006, 106), los casos desviados representan necesariamente una anomalía en relación a un modelo causal. Uruguay es un caso desviado en América Latina tanto por su desarrollo de instituciones neocorporativas como por su desempeño macroeconómico.

En primer lugar porque a diferencia de los demás países de la región muestra un caso de activación de instituciones de negociación colectiva en un contexto de debilidad

7. Como se verá en el capítulo 5 cuando se analice los impactos distributivos del neocorporativismo en Uruguay, el salario mínimo puede ayudar a mejorar el ingreso de los trabajadores informales cuando se produce un efecto faro y actúa como referencia para el mercado informal.

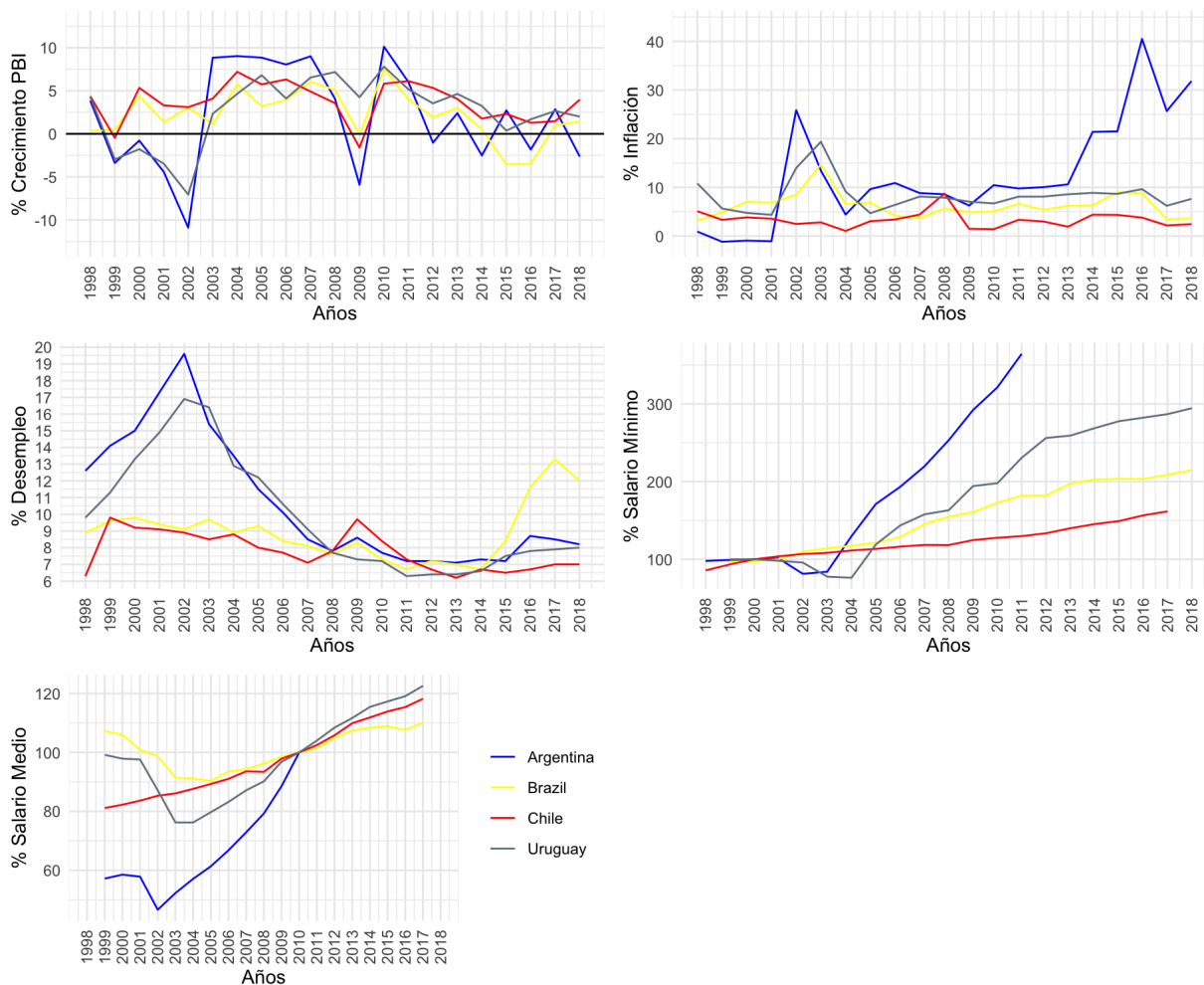
estructural de los actores que impulsaron esta institucionalidad en los países Europeos. Como fue señalado, a diferencia del resto de los gobiernos de izquierda en la región, sólo Uruguay y Argentina impulsaron este tipo de instituciones.

Pero como se observa en la figura 2, el desempeño macroeconómico de Uruguay en materia de inflación y desempleo es mejor que en Argentina y en los últimos años logró mantener el crecimiento -aunque modesto- del PBI a pesar de los vaivenes de sus vecinos más grandes y el contexto regional de desaceleración del crecimiento. A su vez, a diferencia de Chile y Brasil ha logrado un aumento continuado tanto del salario mínimo como del salario medio. En el contexto regional, la excepcionalidad del caso uruguayo esta en el mantenimiento de cierta estabilidad macroeconómica, aumento de salarios y crecimiento económico en el marco de instituciones neocorporativas con negociación centralizada a nivel de rama. En este sentido, a nivel institucional el contraste radical es con Chile, país que también ha presentado estabilidad macroeconómica pero en el marco de una descentralización de la negociación salarial.

Pero para la literatura de neocorporativismo, Uruguay representa -sobre todo en el periodo reciente- un caso típico de activación de instituciones neocorporativas como forma de respuesta consensual a las presiones inflacionarias. De esta forma, la teoría neocorporativa puede brindar herramientas teóricas para comprender la excepcionalidad del caso uruguayo en la región.

Existen escasos estudios de caso sobre el neocorporativismo uruguayo. En relación a su surgimiento, existen algunos trabajos que han intentado explicar la activación reciente del neocorporativismo en el país basándose en la teoría de recursos de poder y la alianza entre la coalición de partidos de izquierda (Frente Amplio) y los sindicatos ([Carneiro 2017](#); [Etchemendy 2021](#)); pero estos trabajos se han centrado en la evolución reciente de la negociación tripartita en el país y, si bien reconocen que el legado es una de las variables explicativas de la activación, no han trabajado sobre la evolución de esta institucionalidad en el país. A diferencia de estas investigaciones, en este trabajo se analiza la evolución de la institucionalidad neocorporativa en Uruguay para observar cómo fue cambiando el

**Figura 2: Performance macroeconómica de Uruguay en perspectiva comparada**



Fuente: Elaboración propia. Inflación datos del FMI y para Argentina 2014 a 2016 datos de CEPAL, Salario mínimo y medio datos CEPAL-STAT, PBI y Desempleo datos de Banco Mundial. Los datos de Uruguay de salario mínimo son de elaboración propia.

equilibrio de poder entre el Estado y los actores sociales desde el origen de la negociación colectiva en el país. Este análisis del origen permite comprender como el legado es relevante para explicar la reactivación pero que también existen cambios relevantes durante el periodo, sobre todo en el rol del Estado en la negociación tripartita. La comparación intra caso de los diferentes periodos de activación permite observar el cambio desde una institucionalidad estatista en los orígenes hacia un rol más acotado del Estado en el periodo más reciente pero manteniendo un rol orientador. Frente a la teoría neocorporativa el caso aporta evidencia de que el poder de los actores sociales en los orígenes de las instituciones influye en el posterior equilibrio de poder entre los actores en la negociación salarial.

Otra serie de estudios de casos se han centrado en analizar el funcionamiento reciente de estas instituciones en Uruguay. Basado en la distinción de [Schmitter \(1974\)](#) entre neocorporativismo societal y estatista, [Bogliaccini \(2012\)](#) ha señalado que Uruguay representa un caso de neocorporativismo estatista similar al de los países europeos mediterráneos. En otros trabajos sobre el caso [Etchemendy \(2019a, 2019b, 2021\)](#) ha definido al neocorporativismo uruguayo como orientado por el Estado y han destacado su capacidad de adaptación a un escenario económico más restrictivo después del boom de las *commodities* basado en dos variables: el activismo del Estado en la negociación tripartita y el rol de la política monetaria del Banco Central que ancló expectativas de aumento salarial en las negociaciones. Estas líneas de investigación sobre el caso de Uruguay presentan una ambigüedad en torno al rol del Estado en el neocorporativismo. Para la primera línea de estudio Uruguay es un caso de estatismo, mientras que para la segunda se acercaría más a un neocorporativismo clásico europeo. Este trabajo busca aclarar estas líneas de divergencia colocando el foco en el rol del Estado en el funcionamiento de la negociación tripartita. Este estudio de caso centrado en el rol del Estado permite realizar aportes en al menos cuatro líneas teóricas de debate en economía política comparada. En primer lugar, en relación a la conceptualización del neocorporativismo y su diferencia con el tradicional estatismo latinoamericano. Como fue presentado en las primeras secciones de este capítulo, existen debates en torno a la conceptualización del fenómeno que el estudio de

caso uruguayo ayudar a definir. Uruguay fue cambiando el rol del Estado de los orígenes de la negociación tripartita hasta la actualidad y estos cambios permiten observar el surgimiento de un mecanismo de coordinación salarial basado en el intercambio político y no en la imposición estatal. La selección de este caso de estudio también presenta virtudes para la comparación intracaso ya que permite estudiar el origen y consecuencias de la variación longitudinal de la negociación salarial en el país. El patrón de activación y desactivación de la negociación tripartita que experimentó el país desde el surgimiento de esta institucionalidad a comienzo de 1940 permiten utilizar la variación al interior de caso como mecanismo de generación de evidencia acerca de los orígenes y funcionamiento de instituciones neocorporativas excepcionales en la región. Los contrastes entre las diferentes formas de intervención del Estado en diferentes periodos históricos permiten observar cómo se fue construyendo las actuales instituciones neocorporativas y cómo los diferentes orígenes influyeron en su funcionamiento. En segundo lugar, el estudio del caso permite observar la importancia de la gobernabilidad estatal en la negociación para la moderación salarial en periodos de baja en el ciclo económico. En este sentido, el caso aporta evidencia a los trabajos- centrados sobre todo en Europa- que vienen señalado la importancia de la capacidad estatal para lograr consenso, donde el Estado participa activamente de la búsqueda de acuerdos salariales negociados entre los actores sociales (Streeck 2005; Traxler y Kittel 2000; Ibsen 2013; Thelen 2014; Di Carlo 2022). En tercer lugar y en relación al punto anterior, la “solidaridad impuesta” basada en la capacidad estatal ha sido una de las variables explicativas más importantes para analizar las diferentes trayectorias de liberalización en los neocorporativismos clásicos. Para esta literatura, la trayectoria no dualista hacia la liberalización se basa en la capacidad del Estado de “imponer” acuerdos a los actores sociales (Thelen 2014). En esta línea teórica resulta interesante evaluar los resultados distributivos de la implementación de una institucionalidad neocorporativa en un mercado laboral con mayor segmentación que la de los casos europeos analizados en la literatura. En este sentido el caso permite evaluar las hipótesis de las literatura sobre dualización en un mercado laboral que presenta un dualismo estructural por la presen-

cia de trabajo informal. Finalmente, el estudio de caso permite analizar en base a los resultados distributivos de esta institucionalidad la conformación de coaliciones políticas en contextos de mercados laborales segmentados. Como fue señalado, la literatura sobre coaliciones en economía política comparada ha enfatizado los dilemas que presentan los partidos de izquierda en Europa para lograr conformar una coalición social en mercados segmentados. Concretamente, se señala que los partidos socialdemócratas enfrentan una tensión ya que tienen dificultades para representar los intereses de los insiders y outsiders al mismo tiempo (Rueda 2005, 2007; Lindvall y Rueda 2014). El caso de Uruguay permite observar como se enfrenta este dilema de representación en un contexto de debilidad estructural de la clase trabajadora y mercados laborales duales.

A partir de estas definiciones y debates teóricos en los siguientes capítulos se analizan los orígenes, formas de funcionamiento y cambios de las instituciones neocorporativas en Uruguay.

## **Capítulo 2**

# **¿Coordinación empresarial, recursos de poder o impulso estatal? Orígenes de las instituciones de negociación salarial en Uruguay**

### **1. Introducción**

Uno de los debates más interesantes en el campo de la economía política comparada gira en torno a los actores que son protagonistas de los orígenes de las reformas a las instituciones de bienestar. En este debate dos de las principales teorías que buscan explicar la creación de instituciones de bienestar debaten acerca de cuáles fueron los actores propulsores de las reformas. Para la teoría de recursos de poder (PRT) son los trabajadores, muchas veces aliados a los partidos de izquierda, quienes están detrás de la ampliación de la protección estatal. Para la teoría de variedades de capitalismo (VoC) en cambio, los empresarios no están necesariamente en contra de estas protecciones e incluso pueden promoverlas en determinados contextos. Este trabajo busca llevar este debate teórico surgido en el análisis de las instituciones de bienestar en Europa al contexto latinoamericano

para evaluar el alcance de estas hipótesis. Con este objetivo se propone testear las hipótesis surgidas de estas dos literaturas en los orígenes de las instituciones de negociación colectiva en Uruguay a mediados del siglo XX. Adicionalmente se identifica una tercera hipótesis que surge de la literatura sobre bienestar que coloca el énfasis en el Estado como un actor que busca expandir las instituciones de bienestar como mecanismo de control del conflicto social. El capítulo se organiza en ocho secciones. La primera realiza una revisión teórica de la literatura sobre los orígenes de la protección social en Europa y América Latina y presenta las principales hipótesis explicativas que se identifican en la literatura sobre este tema. La segunda sección desagrega el mecanismo causal presente en las hipótesis y la evidencia esperada. La tercera y cuarta sección presentan el contexto político y social donde surgen la ley de negociación colectiva en Uruguay. La quinta sección presenta la metodología, sistematiza y pondera la evidencia del caso. La principal conclusión de esa sección es que, contrariamente a las hipótesis derivadas de la teoría de recursos de poder y de la teoría de variedades de capitalismo, el actor protagonista en la aprobación de la ley de negociación colectiva en Uruguay fue el Estado. La sexta sesión describe los cambios que experimentó la negociación colectiva en el país en el proceso histórico posterior a la aprobación de la ley y la sección siguiente busca explicar estos cambios. El argumento sostenido en esas secciones es que la negociación colectiva fue utilizada por las elites políticas como un mecanismo de redistribución de ingreso durante los ciclos de crecimiento económico en el país pero los actores no tuvieron capacidad de generar lógicas de moderación salarial durante las partes bajas del ciclo económico. Frente a este problema y aprovechando la flexibilidad que brindaba la ley desde sus orígenes, las elites políticas resolvían el dilema dejando de convocar a la negociación. En base a la discusión conceptual del capítulo 1, la predominancia del Estado en la negociación permite clasificar a la negociación colectiva en estos periodos como estatista y no neocorporativa. En la última sección se presentan las conclusiones.

## **2. Tres hipótesis sobre los orígenes de las instituciones neocorporativas**

Existe un debate entre dos de los paradigmas más importantes de la economía política comparada acerca de los actores que están dispuestos a impulsar la expansión del Estado de Bienestar (EB) y el surgimiento de instituciones de coordinación salarial. En particular, el debate se centra las preferencias de los empresarios sobre este tema.

La idea básica de que las coaliciones de actores sociales son importantes para explicar la expansión de las políticas sociales y la coordinación salarial es una de las hipótesis más tempranamente formuladas en los trabajos de economía política comparada. Existe una extensa literatura sobre como la construcción del Estado de Bienestar (EB) en la Europa de postguerra estuvo influida por el poder de los actores sociales -en particular, sindicatos- y de sus vínculos con partidos políticos afines en la arena electoral. Si bien esta es una teoría extensamente aceptada como explicación del grado de universalismo de las políticas sociales y regulación del mercado laboral, ha entrado en los debates posteriores a la década del 90' en un campo de disputa teórica. La hipótesis principal de esta literatura es que cuando más cercana sea la relación entre los partidos de izquierda y el movimiento sindical más universal será la política social y más regulación existirá en el mercado de trabajo (Korpi 2000; Stephens 1979). Esta teoría centrada en los recursos de poder -power resource theory (PRT)- supone que las relaciones en el mercado de trabajo son la base de la estratificación social en la sociedad. En este ámbito los actores tienen básicamente dos recursos de poder: capital económico y capital humano. Sin embargo, estos recursos de poder tienen propiedades diferentes que influyen en el poder de los actores que los poseen. La mayor diferencia es que mientras los recursos económicos pueden ser separados de sus propietarios y traspasados a otros actores, el capital humano es intransferible. Debido a esta diferencia entre la capacidad de circulación del capital económico y humano, los recursos económicos están más concentrados que el capital humano generando como resultado que los trabajadores dependientes de este último tienden a estar subordinados a

los empleadores que concentran el capital económico. La concentración de los recursos económicos coloca a los agentes que los poseen en una posición económica estructural que les otorga poder en las sociedades capitalistas. Al poder derivado de esta posición la literatura lo ha denominado poder estructural (Fairfield 2015a, 2015b).

El poder estructural puede operacionalizarse como la amenaza de des-inversión percibida por los tomadores de decisión política por parte de los poseedores de capital en una economía (Fairfield 2015b). Cuando esta amenaza de des-inversión es percibida como creíble, los tomadores de decisión<sup>1</sup> modificarán su agenda de políticas públicas de acuerdo a las preferencias de las elites económicas para evitar los resultados económicos negativos de sus decisiones.

Sin embargo, la eficacia de este recurso como mecanismo de poder puede potenciarse por medio de la acción colectiva. Los recursos de poder que denotan la capacidad de desarrollar deliberadamente acciones políticas son denominados en la literatura como poder instrumental (Fairfield 2015a)<sup>2</sup>.

A causa de la mayor dispersión del capital humano los recursos de poder instrumentales, y en particular la acción colectiva, representa un recurso mucho más importante para los trabajadores que para los empleadores (Korpi 2006, 173-174). Por esta razón, aquellos menos privilegiados en el reparto de recursos de poder buscarán mediante la acción colectiva expresada en partidos y sindicatos modificar las condiciones y resultados de la distribución de mercado impulsando políticas sociales e instituciones de negociación colectiva. PRT es una teoría sobre la capacidad de los actores de premiar o beneficiar a otros actores (Korpi 1985, 33).

El enfoque de variedades de capitalismo (VoC) comenzó a disputar este desarrollo teórico y en particular las preferencias de los empresarios sobre las instituciones de coordinación salarial y la expansión de algunos beneficios del Estado de Bienestar. Para VoC

1. Como señala Lindblom (2001, 249) este poder estructural es reforzado por la opinión pública: “*They know —but they are also taught— that “business confidence” is a plant that can either wither or flower.*”

2. Estos recursos de poder incluyen acciones como el lobby, la participación directa en la elaboración de políticas, la financiación de campañas electorales, los editoriales de prensa o la participación en diferentes tipos de acción colectiva (Fairfield 2015a, 28).

el tipo de protección del empleo que rige en una economía esta asociado con el tipo de conocimientos y competencias que ofrecen los sistemas educativos a los individuos y la trayectoria laboral que éstos recorren. En concreto, se identifican tres tipos de formación: la capacitación específica para el trabajo en una empresa, la capacitación específica para el desempeño en una industria y la formación de tipo generalista. Estos tres tipos de capacitación difieren en su grado de “portabilidad” (Estevez-Abe, Iversen, Soskice y col. 2001). En un extremo, la capacitación de empresa es la menos portable porque sólo tiene valor para el trabajo en una empresa específica y, por lo tanto, ese conocimiento adquirido por los individuos no es valorado por otros empleadores. En el otro extremo, la capacitación generalista es la más portable de todas en la medida que permite que los individuos se muevan de un empleo a otro sin mayores dificultades. La literatura señala que cuando no existe un grado de protección alto al empleo ni al desempleo, los trabajadores tienen un fuerte incentivo a protegerse de la inseguridad del mercado de trabajo invirtiendo en capacidades que sean fácilmente portables. Cuando, por el contrario, existe una amplia protección al empleo y al desempleo, los trabajadores tienen incentivos para invertir en capacitación específica de empresa o de industria, ya que la protección les permite suponer que permanecerán trabajando en ese sector de ocupación en el futuro lo cual, a su vez, permite a las empresas involucrarse en procesos de producción que requieran ese tipo de capacitación específica. En este caso, el paradigma de VoC supone que en las economías de mercado coordinadas, contrariamente a lo que establece la teoría de los recursos de poder (PRT), estaría en el interés de los empresarios que necesitan trabajadores con capacitaciones específicas la expansión de las protecciones sociales características del EB. Swenson (1991) desarrolló tempranamente este argumento aplicándolo también a las instituciones de coordinación salarial señalando el rol central de los empleadores para presionar a los sindicatos hacia instituciones de negociación salarial centralizada en Dinamarca y Suecia. El motivo fundamental para este comportamiento de los empresarios es controlar la estructura de pagos intersectorial buscando disciplinar los altos salarios del sector no transable de la economía en beneficio de los sectores expuestos a la competen-

cia internacional. Para VoC las preferencias de los empresarios en torno a las regulaciones típicas del EB difieren en capitalismo coordinado y liberales (Thelen 2014) ya que en los primeros las estrategias de competitividad basadas en un alto grado de cooperación en las relaciones de trabajo y moderación salarial llevarían a los empresarios a ser promotores de la protección social de los trabajadores.

Korpi (2006) ha criticado a VoC argumentando que los empresarios difícilmente sean proactivos en el desarrollo de las protecciones del EB pero que en ciertas condiciones dado un contexto de fuerzas a favor de los trabajadores, podrían consentir estas expansiones. El punto importante de discusión es cuales son las preferencias sinceras de los empresarios en torno a estas políticas para cada una de estas teorías. Mientras que VoC supone que los empresarios pueden llevar adelante expansiones en el EB en búsqueda de mejorar la eficiencia y la coordinación, PRT supone que sólo en contextos donde la clase trabajadora se vuelve fuerte -comúnmente en coalición con partidos de izquierda- los empresarios consienten la expansión pero no son protagonistas de las mismas. En otras palabras, cambios en el balance de poder en la sociedad cambian las preferencias reveladas de los actores.

Hacker y Pierson (2002) han mostrado para EEUU como las preferencias de los empresarios varían de acuerdo a los contextos políticos -por ejemplo post o pre New Deal- y consecuencias fiscales de las propuestas por ejemplo, reformas costosas como seguros de desempleo o enfermedad. Este tema ha dado origen a un interesante debate en economía política comparada (ver Swenson (2004a), Hacker y Pierson (2004) y Swenson (2004b)) donde se señala el desafío metodológico que se presenta al intentar medir las preferencias de los empresarios sobre estas políticas y como estas preferencias no pueden identificarse sin tomar en cuenta el contexto político y la relaciones de poder entre los actores. Los empresarios tienen un poder considerable en la sociedad derivado tanto de su poder estructural basado en la dependencia de la sociedad de la inversión de las empresas como de su poder instrumental basado en el lobby y la influencia política. Pero a pesar de estas fuentes de poder, los actores empresariales no siempre obtienen lo que quieren y frente a

un desafío a sus intereses pueden optar por confrontar o adaptarse (Paster 2017).

Como señalan Huber y Stephens (2001, 29), *“Thus, changes in the power balance in society changes preferences, or at least preferences that get expressed in the policy-making process based on the expectation that might be realized. Power balance shape expectations. If it is highly probably that a given party will be returned to power time after time, societal actors will adjust the expectations about the feasibility of given policy alternatives.”*

Debido a que las preferencias de los actores empresariales están mediadas por relaciones de poder, se ha señalado la importancia de los contextos de comunicación de estas preferencias como una forma de establecer diferencias entre actitudes estratégicas y preferencias sinceras. Existen muchas razones por las cuales los empresarios pueden esconder sus preferencias sinceras en torno a políticas: 1) para encontrar alternativas más moderadas a una reforma a pesar de que su primera preferencia sea el status quo; 2) para tener un lugar en las negociaciones sobre la reforma; 3) para moldear los efectos de la reforma una vez aprobada y 4) también pueden oponerse a políticas como una forma de buscar mayores concesiones en las negociaciones (Broockman 2012).

Como lo resumió Korpi (2006), el debate entre PRT y VoC se centra en cuáles son los actores protagonistas de la expansión del EB. Para la teoría de recursos de poder los trabajadores y sus organizaciones son los protagonistas de la expansión del Estado de Bienestar si bien es posible aceptar que los empresarios puedan llegar a consentir e incluso participar de las instancias posteriores de reforma. Pero para ésta teoría, es difícil que los empresarios sean protagonistas en las reformas sociales.

Para la literatura de variedades de capitalismo en cambio, los empresarios pueden tener en su primer orden de preferencias la expansión del Estado de Bienestar. Aunque existen diferencias dentro de la literatura de VoC desde enfoques que toman las preferencias por instituciones de coordinación como pre-estratégicas o contingentes al poder de organización de la clase trabajadora; esta última interpretación esta más cercana a la PRT

(Baccaro y Howell 2017, 9)<sup>3</sup>.

En resumen, este debate entre VoC y PRT es uno de los debates más importantes en la literatura sobre neocorporativismo y VoC ya que vuelve sobre un aspecto clave como son las coaliciones de actores sociales que permiten explicar el surgimiento y mantenimiento de las instituciones de coordinación salarial.

En la literatura sobre Estado de bienestar puede encontrarse otro conjunto de ideas teóricas sobre el origen de las instituciones de protección social. Ésta literatura ha enfatizado el rol del Estado y en particular de la burocracia y los legados de política en los orígenes de la protección social (Huber y Stephens 2001). Desde este enfoque centrado en el Estado, las instituciones de bienestar son el resultado de burócratas innovando en el diseño de políticas y legados de políticas que marcan el desarrollo posterior de la expansión de políticas de bienestar (Weir, Orloff y Skocpol 1988; Hecló 2010). Dentro de esta mirada estado-céntrica, podemos incluir la idea de que en América Latina las elites políticas se adelantan a las demandas de los grupos sociales y cumplen un rol emprendedor en la creación de políticas de bienestar como una forma de control a un incipiente movimiento obrero que comienza a organizarse en paralelo a los procesos de industrialización (Spalding 1980).

Este énfasis en el rol paternalista del Estado en la región, responde también al reconocimiento de la dificultad de aplicación del esquema de PRT en estos países debido a sus particularidades estructurales. Para esta literatura, en América Latina no existen las condiciones que dieron origen a los experimentos social-democráticos europeos debido a tres razones estructurales (Roberts 2008, 216): 1) la industrialización tardía y dependiente de la región nunca generó un sector manufacturero tan grande y activo como en los países europeos; 2) la fuerza laboral industrial es pequeña en relación a otros sectores como el

3. Otros trabajos han tomando un camino intermedio entre los VoC y TRP señalando que las preferencias de los empresarios por una mayor regulación o más liberalización dependen del sector en que se desempeñan las empresas. Las empresas pequeñas que se desempeñan en sectores de baja calificación prefieren mantener una negociación salarial agregada a nivel sectorial debido a que esta institucionalidad le permite limitar el conflicto social y la competencia basada en salarios, reduce los costos de transacción de la negociación salarial en sectores donde las empresas cuentan con escasas capacidades organizacionales para llevar adelante la negociación y asegura la supervivencia de organizaciones empresariales al aumentar los incentivos a la organización colectiva de los empresarios (Afonso y Bulfone 2020).

de servicios y además mantiene un alto porcentaje de empleo informal por lo que el proletariado industrial no puede constituirse en las bases sociales de la socialdemocracia; 3) los países en la región no cuentan con el nivel de autonomía financiera y fiscal como sí contaban los pequeños países de Europa para desarrollar políticas industriales y políticas sociales expansivas.

Este debate acerca del rol de las dos grandes fuerzas impulsoras -el Estado o actores sociales- de las coberturas sociales en la región aparece tempranamente en la literatura señalando que generalmente ambas fuerzas funcionaron entrelazadamente haciendo difícil determinar la predominancia de una u otra (Mesa-Lago 1985).

Para el caso de Uruguay, la literatura ha resaltado el rol del Estado como una característica distintiva del país en los procesos de modernización social. Los orígenes tempranos de las leyes de bienestar pueden atribuirse a *“una elite política influenciada por el modelo de acción bismarkiana -conocido a través de los periodos pasados por medio de esa elite en Europa, principalmente en Francia- que no puede catalogarse de «respuesta» a los desafíos de la sociedad «industrial» sino de contribución a la modelación de la misma.”* (F. Filgueira 1994, 25). Desde esta perspectiva, a mediados del siglo XX el nuevo contexto de prosperidad económica habilitó al nuevo régimen a retomar el proyecto de un estado protector. Para la historiografía nacional, *“el estado uruguayo desempeñó a menudo el rol de un «centro regulador» casi insustituible, con consistencia propia y márgenes de acción relativamente autónomos respecto de las clases dominantes (...)”*. A su vez en los actores sociales se evidencia una *“reconocible debilidad hegemónica tan visible como extendida, expresada en la ineptitud o imposibilidad de los distintos actores sociales de liderar y dirigir alrededor suyo, una configuración hegemónica persistente.”* (Caetano 1997, 130).

De este repaso teórico puede extraerse tres claras hipótesis pasibles de ser testeadas que permiten explicar el origen de las instituciones de negociación colectiva en el país. Para colocarlo en los términos de Korpi (2006), la pregunta fundamental es acerca de quiénes fueron los protagonistas en la promoción de esta legislación en este caso. En-

tendiendo por protagonistas aquellos actores que iniciaron las políticas de expansión de derechos y marcaron la agenda en la expansión del bienestar (Korpi 2006, 182).

*H1: Los actores sindicales fueron los protagonistas en la aprobación de la legislación de negociación colectiva.*

*H2: Los actores empresariales fueron los protagonistas en la aprobación de la legislación de negociación colectiva.*

*H3: Los actores estatales fueron los protagonistas en la aprobación de la legislación de negociación colectiva.*

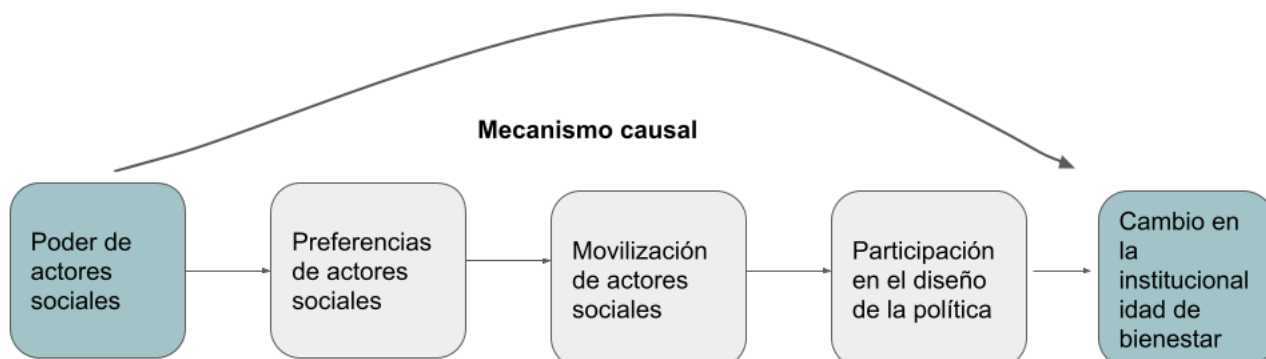
La hipótesis 1 surge de la PRT, la hipótesis 2 de la literatura de VoC y la hipótesis 3 de la literatura de bienestar y de los trabajos historiográficos sobre el caso uruguayo. Es importante observar que las tres hipótesis son excluyentes y se sitúan en el contexto de origen de las instituciones de negociación no en su expansión o modificaciones posteriores a este contexto inicial. Las tres hipótesis serán evaluadas utilizando documentos históricos y la literatura historiográfica sobre el proceso político y social en donde se originaron estas instituciones en Uruguay.

### **3. Recursos de poder vs variedades de capitalismo vs enfoques Estado-céntricos**

Para evaluar las tres hipótesis sobre el origen de la negociación colectiva se utilizará una estrategia de rastreo de procesos en su versión de evaluación de hipótesis. El objetivo de esta estrategia es evaluar si un mecanismo causal se encuentra presente en el caso y funciona de la forma en que esta teorizado por la literatura (Beach y Pedersen 2019, 12). El mecanismo causal subyacente en las hipótesis es simple y directo. Tanto en la hipótesis de PRT como en la VoC se vincula el poder de los actores con los resultados de la política de forma directa. Sin embargo, en esa formulación, la evaluación de las hipótesis se vuelve difícil al no identificar implicancias observables concretas para el testeado de hipótesis.

Para llevar adelante esta evaluación y como recomienda la literatura sobre rastreo de

**Figura 3: Funcionamiento de mecanismo causal en hipótesis**



Fuente: Elaboración propia.

procesos, el esquema 3 divide el mecanismo causal subyacente en cada una de las hipótesis a evaluar. En la figura podemos identificar tres etapas del mecanismo causal. En la primera etapa deberíamos encontrar evidencia acerca de las preferencias de los actores a favor de la creación de instituciones de negociación salarial. Como fue señalado anteriormente, evaluar las preferencias de los actores no es un proceso simple pero es la primera evidencia que podríamos observar para vincular el resultado de la política con el poder del actor. En segundo lugar, deberíamos observar una manifestación del poder de los actores para favorecer sus preferencias. Esta manifestación de poder debería observarse al menos en la utilización del poder instrumental expresados en conflictos y movilizaciones a favor de la política. Los casos que dieron origen a la PRT como a la explicación de VoC muestran la existencia de algún tipo de ejercicio de poder por parte de los actores sociales para promover sus preferencias de políticas. En los países escandinavos existía un alto nivel de conflictividad antes de la implementación institucional de acuerdos de cooperación entre sindicatos y organizaciones empresariales (Crouch 1993). Desde una

mirada más cercana al enfoque de VoC, Swenson (2002) ha resaltado la importancia de la práctica de lock-out patronal en Suecia para instalar la solidaridad salarial y en particular para centralizar la negociación colectiva buscando disciplinar la militancia salarial de los sectores no transables como la construcción.

Finalmente, deberíamos encontrar evidencia de la participación de algunos de los actores que promuevan la política en el diseño, consulta o influencia directa en el resultado de política. Es evidente que en la etapa de diseño la participación de las elites políticas se vuelve una condición necesaria en la medida en que la ley debe ser aprobada por éstas pero no necesariamente debe tener una participación exclusiva de las elites políticas. De hecho, la participación de los actores sociales en alguna etapa del diseño de las instituciones de negociación salarial puede ser la evidencia más relevante para asociar el poder del actor con el resultado de la política.

**Cuadro 1: Implicancias observacionales de las hipótesis**

X = Actores		Mecanismos causales			Y = Aprobación de ley
Protagonistas	Sindicatos	<b>Parte I: Preferencias</b> Preferencias univocas o mayoritarias a favor de las instituciones de negociación salarial	<b>Parte II: Movilización</b> - Fortaleza de las organizaciones sindicales: monopolio en la representación. - Organización de conflictos reivindicando la instalación de las instituciones de negociación salarial	<b>Parte III: Diseño</b> Participación de las organizaciones de trabajadores en la consulta, orientación y redacción de leyes de negociación colectiva	
	Empresarios	Preferencias univocas o mayoritarias a favor de las instituciones de negociación salarial	- Fortaleza de las organizaciones empresariales: monopolio en la representación. - Organización de conflictos reivindicando la instalación de las instituciones de negociación salarial	Participación de las organizaciones empresariales en la consulta, orientación y redacción de leyes de negociación colectiva	
	Estado	Preferencias univocas o mayoritarias a favor de las instituciones de negociación salarial	- Debilidad organizacional de actores sociales. - Ausencia de movilización social a favor de la ley.	Participación exclusiva de elites políticas y burocracia en la redacción de leyes de negociación colectiva	

Fuente: Elaboración propia.

Para evaluar la evidencia con el objetivo de testear hipótesis mediante una metodología de rastreo de procesos es necesario desarrollar cuatro etapas (Beach y Pedersen 2019, 122). Primero, recolectamos material empírico basado en las predicciones acerca de qué tipo de evidencia deberíamos esperar si el mecanismo casual está presente. Segundo, analizamos el contenido de las observaciones para determinar que nos dicen en relación a la evidencia que preveíamos encontrar. Tercero, evaluamos la precisión de la

información, básicamente si contiene errores sistemáticos (sesgos) o no sistemáticos (problemas de validez). Finalmente, realizamos un jerarquización de la evidencia evaluando la probabilidad de encontrar este tipo de evidencia a la luz de las hipótesis planteadas.

## 4. Contexto político y social

El surgimiento de la negociación colectiva en Uruguay se originó en un contexto de cambios en los equilibrios de poder de las coaliciones de actores políticos que comienza en los primeros años de la década de 1940.

El año 1942 marcó políticamente el ascenso al gobierno de los sectores propulsores del modelo industrial sustitutivo de importaciones con protección social que re-impulsaban el rol del Estado en la economía.

A principios de siglo XX, Uruguay experimentó una serie de reformas que buscaron regular diversos aspectos de la vida social del país incluido el mercado de trabajo. Este modelo es denominado generalmente como “reformista” definido como un elenco político tendiente a *“promover el cambio más o menos radical de los modelos económicos, sociales y mentales dominantes sin recurrir a la violencia”* (Barrán y Nahum 1981, 13). El ascenso de Batlle y Ordóñez a la presidencia del país en 1903 representó un avance reformista en diversos aspectos de la economía como creación de empresas públicas, regulación industrial y legislación social (Frega 2008). Este impulso reformista tuvo sus límites en dos oportunidades en este período. Primero en 1916 con la llegada a la Presidencia de Feliciano Viera que impuso límites a las reformas llevadas adelante en la segunda -y más radical- presidencia de Batlle y Ordoñez<sup>4</sup>. En segundo lugar en 1933 con el golpe de Estado de Gabriel Terra donde nuevamente los sectores opuestos a las reformas

4. La presidencia de Viera estableció un límite a la impronta reformista del Batllismo- de ahí su denominación de “el alto” de Viera. Feliciano Viera era un político de la tradición batllista que había sido Ministro del Interior en la segunda presidencia de Batlle y Ordoñez pero que en medio de la polarización política en torno a la propuesta de un Ejecutivo colegiado formulada por Batlle en 1913 y tras quedar en minoría en la elección de constituyentes en marzo de 2016, formuló la necesidad de evitar reformas que llevarán a una mayor confrontación social y política en el país. El alto de Viera no significó un retroceso sino más bien un límite que mostraba un cambio en la sensibilidad de los gobernantes frente a los reclamos de los sectores empresariales expresados a través de grupos de presión (Caetano 1992).

batllistas (principalmente dentro del Partido Colorado las corrientes terristas y dentro del Partido Nacional los herreristas) formaron una alianza en contra de las políticas batllistas que promovían la creciente intervención estatal en la economía que terminó en el golpe de Estado del Presidente Terra el 31 de marzo 1933 (Nahum y col. 2007).

La salida de la dictadura de Terra trajo consigo una gradual pero sostenida reconfiguración en las alianzas de los grupos políticos y sociales que eran protagonistas de esa época. Esta reconfiguración de las alianzas sucedió en tres etapas asociadas a cambios políticos significativos en el país. La primera etapa comienza con la elección del General Baldomir como Presidente de la República y su alejamiento del terrismo y el herrerismo como aliados políticos. La segunda es la etapa de la transición hacia la democracia y tiene su mojón en la elección del presidente Amézaga, un deflín del presidente Baldomir. En este período la nueva coalición de actores conformada por el batllismo, el nacionalismo independiente, socialistas y comunistas comienza a consolidarse desde el parlamento con una nueva agenda de leyes sociales. Finalmente, la tercera etapa donde la coalición se consolida, llega con el arribo al poder de Batlle Berres, un Presidente que buscó identificarse explícitamente con los legados del batllismo original, dando lugar a lo que la historiografía ha denominado segundo batllismo o neobatllismo.

En 1938 durante las primeras elecciones presidenciales post-golpe, la llegada al gobierno del General Alfredo Baldomir quien había sido Ministro de Defensa de Terra comenzó a generar movimientos en las alianzas políticas. Baldomir si bien no renunciaba a su pasado terrista, fue separándose del entorno presidencial convirtiéndose en el menos continuista de los candidatos del terrismo (Ruiz 2007, 95).

El principal reclamo de la oposición conformada por batllistas, nacionalistas independientes<sup>5</sup>, socialistas y comunistas era una nueva constitución<sup>6</sup> que pusiera fin a lo que

5. Este partido fue una escisión del Partido Nacional que se produjo en 1931 como oposición al Herre-rismo. Este sector volverá al partido en 1958.

6. Terra había realizado una reforma constitucional mediante un plebiscito en 1934. Los opositores al go-bierno formularon estrategias diferentes frente al régimen. La constitución fue plebiscitada en las elecciones parlamentarias del 19 de junio de 1934, batllistas y nacionalistas independientes llamaron a la abstención y no participaron de la elección para evitar legitimar el régimen mientras que socialistas y comunistas, si bien coincidían en sus postura antidictatorial con los primeros, participaron de las elecciones considerando que la oposición se deberían expresar desde el parlamento (Ruiz 2007, 88).

consideraban era un régimen ilegítimo. Baldomir a diferencia de terrismo y su aliados, no se oponía a la reforma constitucional y a medida que se alejaba de herreristas y terristas fue abrazando con mayor fuerza la idea de la reforma. El distanciamiento con la coalición de apoyo del terrismo tuvo sus motivos en varios hechos. La oposición del herrerismo a la política exterior pro-aliada de Baldomir y su promoción de una política neutral sumado a las crecientes muestras de movilización y apoyo a la oposición al terrismo<sup>7</sup>, terminaron por quebrar de forma definitiva la alianza sobre la cual se había apoyado Terra en 1933 para dar el golpe de Estado. Este realinamiento en las alianzas sumado a la dificultades institucionales para modificar la constitución de 1934<sup>8</sup>, terminaron en el golpe de Estado por parte de Baldomir<sup>9</sup>.

El golpe de Estado encontró apoyos en el batllismo y en el nacionalismo independiente aunque por diferentes razones. Para el primero, el golpe evitaba los riesgos de una derrota electoral producto de las divisiones internas -el Partido Colorado presentaba seis candidatos a la Presidencia- y abría nuevas instancias de diálogo con el baldomirismo. Para el nacionalismo independiente permitía la existencia política de un sector que no podía recurrir al lema tradicional para las elecciones<sup>10</sup> y que por lo tanto no contaba con

7. El 25 y 26 de julio de 1938 se llevó adelante un importante acto de la oposición al terrismo en Montevideo con la consigna “Por una nueva constitución y leyes democráticas” que movilizó cerca de 250.000 personas de todos el país (Ruiz 2007, 98).

8. La constitución de 1934 tenía tres procedimientos de reforma: 1) iniciativa del 20% de los ciudadanos inscriptos en el registro cívico, 2) iniciativa del 2/5 del total de componentes de la Asamblea General, 3) mediante leyes constitucionales que necesitaban la aprobación del 2/3 del total de cada una de las Cámaras. Los dos primeros requerían además un plebiscito y la última era imposible dado que la propia constitución había generado el llamado “senado del medio y medio” que otorgaba la mitad de los senadores a la lista más votada del partido más votado y la otra mitad a la lista más votada del segundo partido. Con la representación herrerista en el Senado la reforma era imposible. El Poder Ejecutivo propuso agregar al proyecto una cláusula especial mediante por la cuál bastaría la mayoría simple de votantes para que entrara en vigencia. El herrerismo se opuso y el problema debía saldarse en la Corte Electoral, órgano encargado de contabilizar y depurar el registro cívico en donde los dos sectores más opositores a Baldomir -el herrerismo dentro del Partido Nacional y el blancoacedismo dentro del Partido Colorado - tenían mayoría (Nahum y col. 2007, 47).

9. La crisis final que rompió definitivamente relaciones con el herrerismo sucedió en la elección de la presidencia de la Cámara de Rerepresentantes donde el herrerismo se unió con el blanco-acedismo para elegir a Sosa Aguiar, el candidato blanco-acedista dentro del Partido Colorado. Baldomir respondió rápidamente solicitando la renuncia de los tres ministros herreristas de su gabinete- Obras Públicas, Instrucción Pública e Industrias y Trabajo- en una clara violación de la constitución del 1934. La constitución establecía en su artículo 163 que tres ministerios debían otorgarse al partido que terminara en segundo lugar en la elección presidencial.

10. La ley de lemas, votada en los primeros meses de la administración de Baldomir, impedía a nuevos partidos utilizar palabras similares que aludieran a lemas ya registrados además de prohibir la integración

lema propio (Frega, Maronna y Trochón 1987, 120-121).

El 21 de febrero de 1942 Baldomir, depuso a su vicepresidente, disolvió las Cámaras y la Corte Electoral y nombró un Consejo de Estado integrado por colorados conservadores y batllistas<sup>11</sup> con la promesa de realización de nuevas elecciones junto con la consulta por la reforma constitucional. Las elecciones se realizaron el 29 de noviembre de ese año y baldomiristas y batllistas presentaron una candidatura de consenso -la de Amézaga y Guani- que finalmente resultó ganadora. La reforma constitucional también resultó aprobada por el 77 % del electorado. De esta forma, se terminaba de desarticular la alianza que había impulsado el golpe de Estado de 1933 y comenzaba un nuevo ascenso del batllismo a las posiciones de gobierno.

A nivel social la clase trabajadora experimentaba tiempos difíciles. La dictadura de Terra si bien representó un freno al intervencionismo batllista, este freno al avance del Estado fue más evidente en la política social que en la industrial. La política salarial del terrismo se caracterizó por su indiferencia frente a la pérdida sostenida de salario real en el periodo producto de las devaluaciones que realizaba el gobierno con el fin de activar el sector externo y transferir renta hacia su coalición de apoyo en el sector agro-exportador y con el aumento de la mano de obra como consecuencia del peso creciente del éxodo campo-ciudad (Nahum y col. 2007, 84). La política económica del gobierno no buscó la activación del mercado interno mediante aumento salarial sino que recurrió a mecanismos de intervención directa del Estado -fijó precios mínimos a artículos de primera necesidad, subsidió la carne y los arrendamientos tanto urbanos como rurales- para paliar los efectos de la difícil situación económica. Otras medidas que favorecían directamente a su base de apoyo en el sector agro-exportador además de la devaluación fueron la disminución de la contribución inmobiliaria, el pago de primas a las exportaciones ganaderas, la reducción del interés hipotecario y la disminución de los aportes jubilatorios del sector patronal del 9 % al 6 % -además de otorgarles por primera vez derechos jubilatorios- mientras que

---

en listas de personas que pertenezcan públicamente a otros partidos.

11. Integraban el Consejo representando a los primeros Cosío, Amézaga y Jiménez de Aréchaga y a los segundos Berreta, César Batlle y Martínez Trueba (Frega, Maronna y Trochón 1984, 108).

mantuvo el 5% de aportes de los trabajadores (Frega, Maronna y Trochón 1987; Nahum y col. 2007). En materia de legislación laboral la constitución de 1934 reconoció el derecho a huelga pero no fue reglamentado durante el gobierno. Se aprobó la licencia anual obligatoria y paga para los empleados del comercio pero no para los obreros industriales. A pesar de algunos avances en materia de regulación, el terrismo fue en general profundamente represor de la acción sindical. Las tres centrales sindicales existentes<sup>12</sup> se enfrentaron al gobierno que llevaba adelante una política represiva con prohibición de huelgas y persecución a dirigentes gremiales. Se buscaba controlar la acción sindical porque esta se oponía al régimen dictatorial pero también porque debían ser los trabajadores los que absorbieran los mayores costos de la producción industrial mediante el descenso de los salarios (Nahum y col. 2007).

## **5. Antecedentes y orígenes históricos de la negociación tripartita**

El proceso de aprobación de la ley de negociación colectiva en Uruguay tiene su origen en las recomendaciones realizadas por la “Comisión investigadora de vida, trabajo y salario de los obreros”. Esta comisión fue promovida en 1938 a instancias del diputado comunista Eugenio Gómez y creada como una señal de Baldomir hacia los sindicatos (Porrini 2003, 180). Esta comisión<sup>13</sup> elaboró un detallado informe que presentó al parlamento el 17 de marzo de 1941. En ese informe se daba cuenta de la situación de privación de la clase trabajadora en el país con un importante nivel de detalle. Entre sus conclusiones se establecía (Cámara de Representantes 1941a, 31-32):

- *“Existe un desequilibrio evidente entre el capital y el trabajo. Este no tiene ampa-*

12. La FORU (Federación Obrera Regional Uruguay) tenía orientación anarquista y había sido creada en 1905. USU (Unión Sindical Uruguay) se creó en 1923 y tenía en su seno dos tendencias anarcosindicalistas y comunistas pero estos últimos se escindieron y en 1929 crearon la CGTU (Confederación General del Trabajo del Uruguay) (Nahum y col. 2007, 86).

13. La comisión estaba integrada por Pedro Duprat, Ramón Salgado y Daniel Fernández Crespo por el Partido Nacional, por el Partido Colorado Julio Iturbide, por la Unión Cívica Tomás Brena y por el Partido Socialista José Pedro Cardoso.

*ro contra las bajas de salario, contra los despidos y contra la falta del ambiente propicio dentro de la fabrica.”*

- *“Los salarios obreros son insuficientes desde el punto de vista individual o familiar. En general no alcanzan para mantener una familia de pocos hijos.”*
- *“Se están generalizando los modos de trabajo que llevan al agotamiento del obrero en la racionalización, standarización y taylorización del trabajo.”*
- *“El trabajo femenino es remunerado con sumas muy inferiores a las que se paga al obrero varón.”*
- *“Hay una gran irregularidad en la paga del trabajo calificado, en muchos casos con sumas inferiores o equivalentes a las que perciben los obreros no calificados.”*
- *“Hay industrias en las que el salario masculino y femenino es tan bajo, que ni siquiera alcanza a solventar los gastos mínimos individuales del obrero.”*

Pero la Comisión no sólo realizó un diagnóstico detallado de la situación de los y las trabajadoras de la industria sino que también propuso soluciones entre las que se incluían la creación de comités paritarios de salarios mínimos por industria o grupos industriales “según afinidad de ciclo productivo” y la creación de “asignaciones familiares que permitan a los obreros solventar los gastos de familia” (Cámara de Representantes 1941a, 31); dos componentes claves de la futura ley de Consejos de Salarios aprobada en 1943.

Más allá de que la influencia del diagnóstico y las propuestas de la Comisión fueron un factor determinante en la futura aprobación de la ley, ya existían antecedentes de propuestas de fijación de salarios mínimos, por parte de diversos partidos por lo menos desde 1912 dónde el diputado socialista Emilio Frugoni presentó su proyecto de fijación de salario mediante comités de salarios mínimos (Midaglia y col. 2017, 48-50). En este periodo en particular, en el año 1941 se comenzaron a discutir en el parlamento tres proyectos de ley en simultáneo (Porrini 2005, 154-155)<sup>14</sup>. El primero presentado por el diputado

14. Porrini (2005, 156) también identifica en la discusión un cuarto proyecto elaborado por la Comisión

socialista Emilio Frugoni planteaba la creación de Consejos o Comités de salarios encargados de fijar salarios mínimos en diversas industrias y el comercio pero excluyendo a los trabajadores rurales. El segundo proyecto presentado por el Presidente Baldomir y su Ministro de Industrias Julio César Canessa planteaba la creación de Consejos de Salarios para trabajadores de la industria, el comercio y servicios públicos. Tampoco incluía a los trabajadores rurales. El tercer proyecto fue el de la Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salario de los Obreros que creaba Consejos de Salarios para los trabajadores de la industria, el comercio y los servicios públicos no atendidos por el Estado. Fijaba también el salario para los trabajadores rurales para aquellos establecimientos que superasen los \$60.000 de aforo rural atendiendo las objeciones patronales (Porrini 2005, 155). También a diferencia de los anteriores proyectos, se creaban Consejos de Salario para el servicio doméstico y se establecía un ingreso como complemento salarial denominado asignación familiar cuyo monto dependía de la cantidad de hijos y podría ser recibido por trabajadores que no superaran un umbral de ingresos -fijado en \$200- y hasta que los hijos cumplieran 14 años o extensivo hasta 16 años en caso de cumplir con condicionalidades educativas o imposibilidad de trabajar por enfermedad. El proyecto de ley declaraba como obligatorio el régimen de Cajas de Compensación para el pago de asignaciones familiares y establecía que la financiación de las mismas se realizaría con aporte patronal “mensual y variable no menor al 2,5 % y no mayor al 3,5 % de los sueldos del personal de empleados y obreros” (Cámara de Representantes 1941b, 175-174).

## **6. Testeo de hipótesis sobre los orígenes de la negociación colectiva: un enfoque bayesiano**

La literatura presenta dos estrategias para la evaluación de hipótesis con una metodología de rastreo de procesos. La primera estrategia se basa en las categorías de análisis

---

de Instrucción Pública y Previsión Social del Consejo de Estado, organismo creado luego del golpe de Estado de Baldomir

formuladas tempranamente por [Van Evera \(1997\)](#) para ponderar los diferentes tipos de evidencia en esta metodología. Van Evera distingue distintos test (prueba indicadora, test de aro, doble decisivo y pistola humeante) para indicar el peso de la evidencia que encontramos al momento de realizar el rastreo de procesos. Esta jerarquización de la evidencia se realiza en referencia a dos dimensiones: 1) la unicidad de la evidencia en relación a hipótesis alternativas y 2) la certeza de la evidencia (31-34). La unicidad de la evidencia refiere al grado en que la evidencia que encontramos es previsible de ser hallada bajo nuestra hipótesis principal pero muy poco previsible de ser encontrada bajo hipótesis alternativas. Es una evidencia que otorga valor a la hipótesis principal sobre todo aportando evidencia para descartar hipótesis alternativas. La certeza de la evidencia refiere en cambio si la evidencia es predicha de forma inequívoca por nuestra hipótesis principal. La ausencia de este tipo de evidencia disminuye nuestra confianza en la presencia de la hipótesis en el caso. Los “hoop tests” son pruebas que tienen certidumbre pero no unicidad y por esta razón no pasar este tipo de prueba permite descartar hipótesis pero pasar la prueba no la confirma, en otras palabras, pasar un *hoop test* es necesario pero no suficiente para confirmar la hipótesis. En el otro extremo, los “smoking gun test” tienen unicidad pero no certidumbre y por eso pasar un test de pistola humeante es una condición suficiente pero no necesaria para confirmar una hipótesis ([Bennet 2015, 127](#)).

Posteriormente a este enfoque una serie de trabajos han enfatizado la relación entre la lógica de realización de inferencia en esta metodología y la lógica bayesiana ([Bennett 2008](#); [Bennet 2015](#); [Fairfield y Charman 2017](#); [Rohlfing 2012](#); [Humphreys y Jacobs 2015](#); [Beach y Pedersen 2019](#); [Fairfield y Charman 2022](#)). [Humphreys y Jacobs \(2015\)](#) y [Bennett \(2015\)](#) buscan acercar los test de Van Evera a la probabilidad bayesiana trabajando con los conceptos de sensibilidad y especificidad <sup>15</sup>. La sensibilidad de un test de diagnóstico es definida como la probabilidad de que la evidencia encontrada sea positiva cuando la teoría es verdadera. La especificidad de una pieza de evidencia refiere a la

15. [Fairfield y Charman \(2022, 521\)](#) proponen tres alternativas para capturar la lógica probabilística de la inferencia en el enfoque bayesiano: 1) ponderación de la evidencia, 2) entropías relativas y 3) ganancia de información esperada.

probabilidad que la evidencia sea negativa cuando la teoría es falsa (Bennett 2015, 283). Desde este enfoque el ratio de probabilidad es una medida útil para diagnosticar el poder de un test o una pieza de evidencia. El ratio de probabilidad (*likelihood ratio*) de un test positivo (LR+) se define como:

$$LR = \frac{\text{Probabilidad de evidencia positiva cuando P es verdadera}}{\text{Probabilidad de evidencia positiva cuando P es falsa}} = \frac{\text{sensitividad}}{(1 - \text{especificidad})} \quad (1)$$

El ratio de probabilidad (*likelihood ratio*) de un test negativo (LR-) se define como:

$$LR- = \frac{\text{Probabilidad de evidencia negativa cuando P es verdadera}}{\text{Probabilidad de evidencia negativa cuando P es falsa}} = \frac{(1 - \text{sensitividad})}{\text{especificidad}} \quad (2)$$

La relación entre la lógica de rastreo de procesos y la lógica bayesiana se basa en que ambas buscan examinar evidencia que permita discriminar entre hipótesis alternativas en un caso tomando en cuenta la información que tiene el investigador sobre el caso y la evidencia que se va acumulando durante el proceso de investigación (Bennett 2008). A diferencia de la estadística frecuentista, la lógica bayesiana permite realizar inferencias con un conjunto pequeño de evidencia diversa dependiendo de la relación de esta evidencia con las hipótesis alternativas. En base a la ecuación 3 que se deriva del teorema de Bayes, la probabilidad de confirmar una hipótesis a la luz de nueva evidencia ( $\text{Pr}H | E \mathcal{I}$ ) es igual a la probabilidad previa que teníamos de que  $H$  sea cierta ( $\text{Pr}H | \mathcal{I}$ ) multiplicada por la probabilidad de encontrar la evidencia en relación a la hipótesis  $H$  y la información previa ( $\text{Pr}E | H \mathcal{I}$ ), dividido por la probabilidad incondicional de la evidencia o factor de normalización ( $\text{Pr}E | \mathcal{I}$ ).

$$\text{Pr}H | E \mathcal{I} = \frac{\text{Pr}H | \mathcal{I} \text{Pr}E | H \mathcal{I}}{\text{Pr}E | \mathcal{I}} \quad (3)$$

Recientemente Fairfield y Charman (2022, 2017) han enfatizado dos aspectos de la lógica de inferencia bayesiana aplicada al rastreo de procesos. Primero, al igual que los enfoques de Rohlfsing (2012) y Bennet (2015) se señala la importancia de trabajar con el

ratio de probabilidad de la hipótesis  $H$  en relación a la hipótesis alternativa  $H_0$ . Pero [Fairfield y Charman \(2022, 2017\)](#) en particular señalan que la hipótesis alternativa rival no es equivalente a la ausencia de  $H$  ( $\neg H$ ). En la medida en que la evaluación de la probabilidad exige al investigador “mentalmente habitar el mundo de las hipótesis” ([Fairfield y Charman 2017, 7](#)), esto es, establecer la probabilidad de una evidencia  $K$  ( $E_k$ ) suponiendo que la hipótesis  $H$  es verdadera, la hipótesis alternativa ( $H_0$ ) siempre toma como referencia otro “mundo” concreto. Planteado en la forma de un ratio de probabilidad entre hipótesis rivales puede expresarse como:

probabilidad = (probabilidad  $\times$  (ratio de  
 relativa  $\times$  probabilidad  
 posterior a priori) de la evidencia  
 en cada hipótesis)

$$\frac{\Pr H_i | E \mathcal{I}}{\Pr H_j | E \mathcal{I}} = \frac{\Pr H_i | \mathcal{I}}{\Pr H_j | \mathcal{I}} \times \frac{\Pr E | H_i \mathcal{I}}{\Pr E | H_j \mathcal{I}} \quad (4)$$

Un segundo aspecto enfatizado por el trabajo de [Fairfield y Charman \(2022, 2017\)](#) es la necesidad de trabajar con escalas logarítmicas en la medida en que tendemos a pensar los estímulos de forma intuitiva en esta escala y no en una escala lineal ([Fairfield y Charman 2022, 129](#)). Por esta razón sugieren medir los ratios de los logaritmos de probabilidad como decibelios que utilizan la escala logarítmica y además son intuitivamente comprensibles como la escala de decibelios (dB) con la que nos “habla” la evidencia<sup>16</sup>.

La regla de bayes expresada en términos de logaritmos de probabilidad relativos permite trabajar de forma simple con las probabilidades relativas:

$$\log \left[ \frac{\Pr H_i | E \mathcal{I}}{\Pr H_j | E \mathcal{I}} \right] = \log \left[ \frac{\Pr H_i | \mathcal{I}}{\Pr H_j | \mathcal{I}} \times \frac{\Pr E | H_i \mathcal{I}}{\Pr E | H_j \mathcal{I}} \right] \quad (5)$$

16. En el anexo se reproduce una tabla del texto de [Fairfield y Charman \(2022\)](#) en donde se presenta una referencia de la escala para la evaluación de la evidencia.

En la medida en que el logaritmo de un producto es igual a la suma de los logaritmos, podemos sintetizar la ponderación realizada con escala de decibelios para múltiples evidencias simplemente sumando el peso de la probabilidad relativa expresada en dB (Fairfield y Charman 2022, 126-127)<sup>17</sup>.

$$\log \left[ \frac{\Pr H_i | E \mathcal{I}}{\Pr H_j | E \mathcal{I}} \right] = \log \left[ \frac{\Pr H_i | \mathcal{I}}{\Pr H_j | \mathcal{I}} \right] + \log \left[ \frac{\Pr E | H_i \mathcal{I}}{\Pr E | H_j \mathcal{I}} \right] \quad (6)$$

## 6.1. Preferencias

### Trabajadores

Al momento de la aprobación de la ley de Consejos de Salarios existían en el país tres centrales sindicales históricas. La Unión General de Trabajadores (UGT) creada en marzo de 1942, la Federación Obrera Regional Uruguaya (FORU) fundada en 1905 y la Unión Sindical Uruguaya (USU) creada en 1923 como una escisión de la FORU. Por fuera de estas tres centrales sindicales existían también el Comité de Relaciones Sindicales creado en 1943 por los sindicatos de influencia socialistas junto a otros sectores como escisión de la recientemente formada UGT, el Secretariado Justicia Social de influencia católica y sindicatos “autónomos” (Porrini 2003, 2011). La más fuerte de las centrales sindicales era la UGT que en su congreso constituyente en 1942 contó con la participación de 85 organizaciones sindicales. Posteriormente, en su primer congreso en 1944 participaron 69 sindicatos y 2 federaciones departamentales (Porrini 2003, 178). En su constitución la UGT incluyó una postura programática a favor de la ley de consejos de salarios. Entre las resoluciones de su congreso fundacional incluyó “*el reclamo de avances en la legislación laboral y social: la licencia anual en la industria y el transporte, la representación en el Instituto de Jubilaciones, la legislación sobre despidos, el derecho de asociación, las condiciones de trabajo en industrias insalubres, la representación ante la Conferencia Internacional del Trabajo y los Consejos de Salarios*” (Porrini 2005, 201).

17. Un punto muy importante a tener en cuenta es la dependencia lógica de las diferentes piezas de evidencia (Fairfield y Charman 2022, 128).

Pero las preferencias de la UGT si bien eran mayoritarias dentro de la dirigencia sindical no eran unánimes. Las corrientes anarquistas dentro del sindicalismo combatieron esta posición y llegaron a conformar incluso un Comité Sindical de Lucha contra los Consejos de Salarios e Instrucción Militar. Esta postura era compartida también por algunos grupos trotskistas. (Frega 1992, 39, 47)

Frente a las acusaciones de las corrientes anarquistas, el 19 de noviembre de 1943, algunos días después de sancionada la ley, el recientemente electo secretario general de la UGT Enrique Rodríguez comentaba sobre su aprobación: *“La ley será buena en la medida de la movilización, agitación y control de las organizaciones obreras. Sería suicida toda idea de pasividad o de aquietamiento de la acción sindical”* (39).

## **Empresarios**

Las organizaciones empresariales más importantes en el país al momento de aprobarse la ley de Consejos de Salarios eran las organizaciones “madre” que históricamente han representado a los empresarios. En el sector de industria y comercio la Cámara Nacional de Comercio (CNC) fundada en 1867, la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) fundada en 1898, la Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU) creada en 1919 y la Cámara Mercantil de Productos del País (CMPP) creada en 1891. En el sector agro-exportador y rural existían la Asociación Rural del Uruguay (ARU) fundada en 1871 y la Federación Rural (FR) creada en 1915 (Zurbriggen 2005, 138). Para encontrar evidencia de la posición de los empresarios frente a la creación de los Consejos, se observará la posición de las gremiales de los dos sectores más involucrados en la discusión de la ley: el sector industrial y el agrario.

En relación al sector agrario ambas gremiales tenían una posición contraria a la ley, en particular a los intentos de regulación del salario rural. La preferencia contraria de los ganaderos en relación a los Consejos de Salarios aparece en dos momentos. El primero puede ubicarse en la discusión sobre la ley. Como fue señalado en la sección anterior, el proyecto de Consejos de Salarios del Presidente Baldodominer y su Ministro de Industrias

no incluía la conformación de Consejos en el sector rural pero en el debate parlamentario la Comisión de Legislación Social presentó uno propio que incluía los puntos más controvertidos de los proyectos: el salario legal base, el salario doméstico y el salario rural. La discusión por la inclusión/exclusión de estos puntos se hizo explícita en el debate. La presión de las gremiales empresariales, en particular las rurales, y la intervención de los Ministros de Ganadería y Agricultura (Arturo González Vidart perteneciente al nacionalismo independiente) y el de Industrias y Trabajo (Javier Mendívil) definieron el desglose del proyecto proveniente de la Comisión y la posterior aprobación del proyecto elaborado por el Ejecutivo en donde los artículos referidos a estos temas estaban ausentes (Porrini 2005, 156-157). Desde el Diario Rural aparecieron un serie de editoriales entre julio y setiembre de 1943 que criticaban los intentos de gobierno de legislar sobre salario rural y apoyaba del desglose de los artículos planteado por el Ministro González Vidart (Juncal Pérez 2018, 156).

El segundo momento en donde es posible identificar las preferencias de las gremiales contrarias a los Consejos de Salarios se observa durante la discusión del Estatuto del Trabajador Rural (ETR) entre diciembre de 1944 y abril de 1945 (Juncal Pérez 2018). Uno de los argumentos utilizados por el Ejecutivo para el desglose del articulado sobre salario rural en el proyecto de Consejos de Salarios fue la necesidad de votar la incorporación de los trabajadores rurales dentro de un proyecto de ley diferente que incorpore el ETR (Cámara de Representantes 1943, 337-338).

Sin embargo, el proyecto enviado por el Ejecutivo sobre ETR no incluía la incorporación de los trabajadores rurales a los Consejos de Salarios pero fue incluido por la Comisión de Legislación Social para su ingreso a la Cámara de Representantes (Juncal Pérez 2018, 157). El ruralismo siguió muy de cerca el proyecto y en los meses siguientes aparecieron columnas en el Diario Rural manifestando su enérgico rechazo a la creación de Consejos de Salarios para el ámbito rural<sup>18</sup>. Además, la Comisión se negó a que la

18. *“Los Consejos de Salarios podrán dar buen resultado en Montevideo, donde se vive con todas las comodidades y medios fáciles de cumplir con las disposiciones aludidas. Pero en el campo la creación de los Consejos de Salarios implica organizar en dos clases a los ganaderos y los peones, para distanciarlos como enemigos, desde el momento que los enfrentan en distintos intereses. Y eso no lo logrará ninguna ley,*

Federación Rural prestara colaboración en la redacción del proyecto (Juncal Pérez 2018, 158).

El sector industrial también mostraba una postura crítica a los Consejos de Salarios aunque menos frontalmente opositora que el sector rural. El 5 noviembre de 1941 en el acta de sesión de la Cámara de Industrias se informa de la actuación conjunto con la Cámara Nacional de Comercio y la Cámara Mercantil de Productos del País realizando gestiones ante el Presidente de la República, al Ministro de Industrias y Trabajo y a la Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salarios Obreros proponiendo un proyecto de ley alternativo al de Consejos de Salarios (Unión Industrial Uruguay 1941). En ese proyecto alternativo los salarios deberían ser fijados por una *“Comisión integrada por tres Poderes del Estado y de los principales organismos autónomos la que en el término de 90 días posteriores a la promulgación de la Ley, fijaría los salarios mínimos vitales de los empleados y obreros del país, teniéndose en cuenta para establecer los mismos las situaciones en cuanto a capacidad, estado, edad, lugar de residencia.”* (834). El proyecto de ley de la Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salarios Obreros fue aprobado en la Cámara de representantes el 25 de noviembre de 1941 (Cámara de Representantes 1941c) y las gestiones realizadas a principios de mes de noviembre fueron para modificar el proyecto en discusión en el parlamento.

La posición de los industriales sobre la ley de Consejos de Salarios evidencia que estos podrían llegar en términos de Korpi (2006) a consentir la intervención del Estado en la fijación del salario bajo ciertas condiciones pero no estaban de acuerdo con la redacción de la ley que proponía la Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salarios Obreros. Esta posición de disconformidad frente a la ley se observará nuevamente el 6 de Junio de 1946 cuando el Ejecutivo designó una comisión especial para estudiar el resultado de la aplicación de la de creación de los Consejos de Salarios. La Cámara de Industrias elaboró

---

*porque antes tendrá que acabar con la dignidad de los productores, lo aseguramos. El Consejo de Salarios será la manzana de la discordia en cada estancia y en cada granja, donde el patrón y el peón viven en el mismo establecimiento, y cualquier conflicto agudizado en una huelga, en momentos de esquilar, de parar rodeo, etc., etc., significa la ruina total de la economía del país, porque no será posible ni la aplicación de las medidas sanitarias.”* (Juncal Pérez 2018, 158)

un memorándum para la Comisión en donde planteaba la necesidad de reformar la ley<sup>19</sup>. Algunas de las reformas planteadas fueron mantener los Consejos pero con funciones conciliadoras, crear un Tribunal Arbitral y sanciones para quienes violen los convenios colectivos ([Unión Industrial Uruguay 1947, 433](#)).

En resumen, como plantean [Frega, Maronna y Trochón \(1985, 32\)](#) el sector rural rechazaba los Consejos y el salario mínimo en ese sector mientras que los industriales y comerciantes les preocupaba el salario mínimo legal y la inclusión de los trabajadores en las deliberaciones en los Consejos lo que era visto como un injerencia en la gestión de las fabricas.

### **Actores estatales**

Las elites políticas mostraban un relativo consenso en torno a la necesidad de regular salarios. El informe de la Comisión multipartidaria sobre las Condiciones de Vida había presentando conclusiones contundentes basados en datos concretos acerca de las condiciones de vida de los trabajadores lo que fue generando un ambiente de consenso acerca de la necesidad de medidas tendientes a elevar el nivel de vida de la población. Un indicador del consenso existente es que el informe fue aprobado por unanimidad en su diagnóstico<sup>20</sup>. Además como ya fue señalado existían importantes antecedentes de proyectos de ley de regulación salarial antes de la aprobación de la ley como fueron el proyecto presentado por Frugoni, el elaborado por la Comisión sobre Condiciones de vida y en el transcurso de la discusión sobre la ley el elaborado por la Comisión de Legislación Social de la Cámara de Diputados. De hecho, al momento de debatir la ley de Consejos de Salarios en 1943, el proyecto de la Comisión Investigadora tenía media sanción ya que había sido aprobado en Diputados el 25 de Noviembre de 1941 y quedó según la célebre frase de Frugoni “*durmiendo el sueño de los justos*” por dos años hasta la activación de una nueva propuesta

19. El título de la nota publicada en la revista industrial marcaba claramente la posición de la Cámara “*Debe irse de inmediato a la reforma de la Ley de Consejos de Salarios*” ([Unión Industrial Uruguay 1947](#)).

20. El diputado José P. Cardoso indicó algunas salvedades pero en el capítulo de medidas sobre el “*Desequilibrio entre capital y trabajo*”([Cámara de Representantes 1941a, 32](#)).

de Consejos de Salarios en 1943 (Frega y Trochón 1993, 121).

A pesar de las discusiones sobre salario mínimo, rural y doméstico la ley también fue aprobada con un nivel de consenso amplio. Finch (1989, 14) señala que una de las características de la polémica fue la “*unanimidad de propósito y el espectro restringido de los temas considerados*”. La propuesta de la ley fue aprobada con apenas un voto en contra después de dejar de lado los intentos de los colorados batllistas de fijar el salario mínimo y la ampliación de los Consejos al sector doméstico y rural (14).

## **6.2. Movilización**

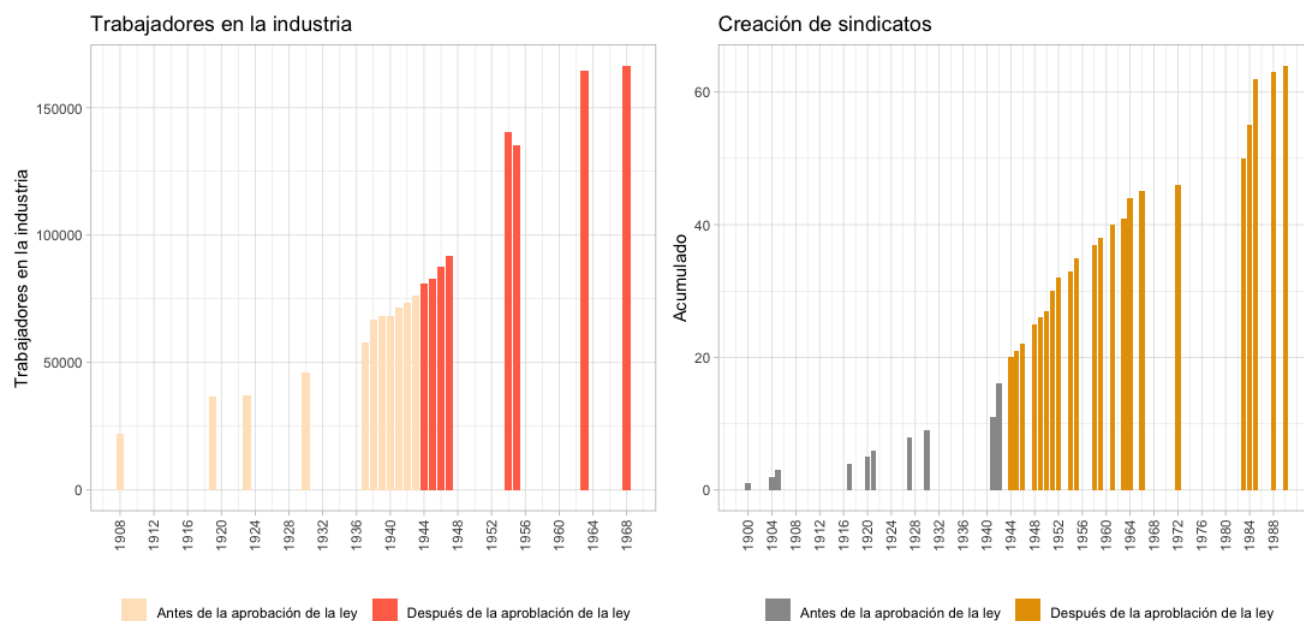
### **Trabajadores**

Existe evidencia de la movilización de los trabajadores en instancias previas a la aprobación de la ley de Consejos de Salarios. Frega (1992, 39) señala que durante los casi tres años que la ley estuvo en el parlamento hasta su aprobación, diversos sindicatos se movilizaron mediante asambleas, actos, marchas, notas a representantes políticos y presencia en las barras del parlamento para acelerar la aprobación.

Rodríguez (1969, 5) señala que una vez conocido el informe sobre de la Comisión Investigadora algunas reivindicaciones económicas que formulaba sobre salario se transformaron en bandera reivindicativa para los sindicatos y en marzo de 1941 se realizaron movilizaciones frente al palacio legislativo que se mantuvieron hasta la aprobación de la ley de Consejos de Salarios. En agosto de 1942 se realizó en la sala del SODRE (Servicio Oficial de Difusión Radioeléctrica) un acto “Pro Consejos de Salarios” convocado por la recientemente creada central sindical UGT que tuvo como oradores al Ministro de Trabajo Julio C. Canessa, al Director del Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados, Julio Sanguinetti, los diputados Amadeo Almada (Partido Colorado) y Eduardo Rodríguez Larreta (Partido Nacional Independiente), el Secretario General del Partido Comunista, Eugenio Gómez, el miembro de la Comisión Investigadora sobre Condiciones de Vida, Julio Iturbide (Partido Colorado) y cerrando el acto el Secretario General de la

UGT, Enrique Rodríguez (Frega y Trochón 1993, 122).

**Figura 4: Grado de organización de trabajadores**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CUI-FESUR (1990) para fecha de fundación de sindicatos y UMAD para trabajadores en la industria.

Es difícil estimar el grado de impacto de estas movilizaciones sobre la elites políticas pero un indicador importante de la capacidad de movilización de los sindicatos en la época es su grado de organización en el periodo previo a la aprobación de la ley. Para estimar esta dimensión en la figura 4 los gráficos muestran el número de trabajadores en la industria y el número de sindicatos antes y después de la aprobación de la ley <sup>21</sup>. Como se observa en los gráficos existe un crecimiento de los trabajadores en la industria por lo menos desde la década anterior a 1940. Sin embargo, la creación de sindicatos y el aumento de la organización de los trabajadores es un proceso que se desarrolla de forma posterior a la aprobación de la ley. Como ha señalado la literatura sobre el tema, la aprobación de la ley incentivó la expansión sindical y configuró las estrategias de acción colectiva de los trabajadores pasando de un sindicalismo de “oposición” de las primeras

21. Los datos de CUI-FESUR (1990) surgen de un relevamiento realizado en 1990 por lo que pueden tener un sesgo de supervivencia, aunque en el relevamiento muchas veces se aclaran cuando una organización se deriva de una ya existente en el pasado.

décadas del siglo a un sindicalismo de “control” que favoreció prácticas negociadoras que se hicieron obligatorias y sistemáticas con la reglamentación de la ley (Lanzaro 1986).

## **Empresarios**

Al igual que los trabajadores, los empresarios también se movilaron pero en este caso en contra de la ley. Si bien los empresarios industriales están en general de acuerdo con los aumentos de salario como forma de estimular la demanda interna para reactivar la economía, desconfiaban de la regulación del Estado y argumentaban que la legislación sobre salario mínimo podría provocar encarecimiento de la producción, alza en el costo de vida y aumento de la desocupación en el país (Frega y Trochón 1993, 115). Algunos de estos argumentos sobre el poder estructural de los grupos económicos surgió en el debate parlamentario e influyó en el desglose de los artículos sobre salario mínimo legal. El Ministro de Industrias aclaraba la posición del Poder Ejecutivo a favor del desglose argumentando: *“El salario mínimo fijado en la ley podría ser, por lo pronto, excesivo para muchas industrias y comercios instalados en la capital, y con mayor razón lo será, sin duda, para las mismas actividades de la campaña. ¿Podrían soportar los patronos de muchas industrias y comercios un salario uniforme de cincuenta pesos, más las asignaciones familiares correspondientes?”* (Cámara de Representantes 1943, 339). Los empresarios también recurrieron su poder instrumental para influir sobre la ley. En una nota enviada al Ministro de Industria Javier Mendívil, la Cámara de Industria le hacía saber la “complacencia que ha causado” la no aprobación del salario mínimo legal (Frega y Trochón 1993, 121)<sup>22</sup>. El vínculo entre empresarios y las elites políticas muestra la facilidad con la que las Cámaras empresariales podían utilizar sus vínculos con las elites políticas para ejercer influencia en el proyecto. El Presidente de la República Juan José de Amézaga había sido asesor letrado de la Liga de Defensa Comercial y su Ministro de Industrias era asesor letrado de la Cámara de Industrias y fue quién defendió la posición de la Cámara en el desglose de

22. Durante la discusión de el ETR en los años 1944 y 1945 la Federación envió una serie de notas a la Cámara de Representantes manifestando su oposición a la incorporación de los trabajadores rurales a los Consejos de salarios (Juncal Pérez 2018).

los artículos sobre salario mínimo (Frega, Maronna y Trochón 1985, 32-33).

### **Actores estatales**

Como ya fue señalado, las elites políticas más comprometidas con la ley (batllistas, blancos independientes y comunistas) participaron e incluso tuvieron un rol importante como oradores en el acto Pro Consejos de Salario organizado por la UGT en 1943. Esta participación tan directa de las elites de diferentes partidos en un acto de una central de trabajadores con la participación directa del Ministro de Trabajo constituyó una novedad en la historia sindical uruguaya (Frega y Trochón 1993, 123) y es un indicador del grado de convergencia de los intereses de las elites políticas y el movimiento sindical en este periodo histórico.

## **6.3. Diseño**

### **Trabajadores**

Los proyectos de ley que se debatieron en el parlamento no contaron con la consulta o participación de las organizaciones de trabajadores. Los proyectos sobre los cuales giró la discusión fueron todos elaborados por las elites políticas incluso con antecedentes lejanos como el proyecto de Frugoni de 1912.

### **Empresarios**

Los empresarios tampoco participaron directamente de la elaboración de la ley aunque como fue señalado influyeron en el resultado final en particular en la exclusión de los Consejos del sector rural y doméstico y la no aprobación del salario mínimo base. El intento de sustitución del proyecto de ley de la Comisión Investigadora por mecanismos de fijación salarial que tuvieran en cuenta lugar de residencia, edad, etc. no fue tenido en cuenta en el debate parlamentario.

## Actores estatales

Como ya se señaló, el proyecto final aprobado fue el que provino del Poder Ejecutivo y era el menos ambicioso de los que estaban en consideración de los legisladores. Las intervenciones del Ejecutivo a través de los Ministros de Industria y Ganadería fue clave también para acercar posiciones en el debate y para delinear el proyecto finalmente aprobado.

### 6.4. Sistematización de evidencia y ponderación

La tabla 2 sistematiza la evidencia presentada en las secciones anteriores y la tabla 3 pondera la evidencia comparando las hipótesis de a pares y expresando el ratio de probabilidad de esta comparación en decibeles. El orden de la evidencia en la tabla busca seguir el orden lógico presentado en la figura 3. Como se observa, se parte de una posición de ignorancia respecto a las hipótesis o, lo que es lo mismo, se atribuye a cada hipótesis la misma probabilidad fijando los priors en cero <sup>23</sup>.

La evidencia  $E_1$  tiene una probabilidad levemente mayor de ser observada en  $H_1$  en relación a  $H_2$  o  $H_3$ . La probabilidad es apenas superior a las hipótesis alternativas porque si bien  $E_1$  es altamente probable bajo  $H_1$ , en ninguna de las dos hipótesis alternativas se espera que los trabajadores expresen preferencias en contra de la reforma.  $E_2$  tiene mayor probabilidad en  $H_1$  que en  $H_3$  pero  $E_3$  es más probable en el mundo de  $H_3$  que en el de  $H_1$  debido a que  $H_3$  supone que la debilidad de los actores sociales es una de las razones de la importancia de las elites en las reformas sociales en la región. Es posible tomar estas evidencias como dos indicadores contradictorios sobre el aumento del poder de los trabajadores ya que si bien el aumento de los trabajadores en la industria podría observarse como un incremento de su poder en el periodo previo a la aprobación de la ley, el grado de sindicalización muestra que el aumento de poder fue más una consecuencia y no una causa de la aprobación de la ley. La probabilidad de encontrar  $E_4$  es mayor bajo  $H_3$  que

23. En la medida en que una evidencia presente la misma probabilidad de ser encontrada en dos hipótesis rivales, el peso de la evidencia es cero ( $10 \log_{10} 1 = 0$ ).

sobre  $H_1$  o  $H_2$  ya que la existencia de monopolio en la representación es un indicador de la fortaleza organizacional de los sindicatos. En la medida en que la hipótesis sobre VoC no predice la debilidad de los sindicatos, la probabilidad de esta evidencia en  $H_1$  y  $H_2$  es similar. La movilización de los trabajadores a favor de la ley es una evidencia a favor de  $H_1$ , sin embargo, como sabemos que estas movilizaciones se realizaron en un contexto de debilidad organizacional de los sindicatos ( $E_{3-4}$ ), esta evidencia tiene un impacto menor.  $E_5$  tiene una probabilidad similar bajo  $H_2$  y  $H_3$  pero mayor en  $H_1$ .  $E_6$  presenta una probabilidad mayor de ser encontrada bajo  $H_3$  en comparación a  $H_1$  y  $H_2$ . Al igual que en los trabajadores, la ausencia de monopolio en la representación de empresarios ( $E_7$ ) es un indicador de la debilidad organizacional de este actor. Esta evidencia es más probable de encontrar bajo  $H_3$  que sobre las otras dos hipótesis alternativas.  $E_8$  y  $E_9$  son evidencias que tienen baja probabilidad de presentarse bajo  $H_2$  pero es el tipo de evidencia que en el mundo de  $H_1$  existiría con alta probabilidad. En  $H_3$  no está clara la probabilidad de estos dos tipos de evidencia ya que en esta hipótesis la debilidad de los actores sociales toma como referencia principal a las organizaciones de trabajadores. En este caso optamos por asumir una probabilidad baja a estas evidencias en  $H_3$ , por esta razón el ratio del logaritmo de probabilidad de  $E_8$  y  $E_9$  entre  $H_3$  y  $H_2$  tiende a 0.  $E_{10}$  es una evidencia con una alta probabilidad de ocurrir en  $H_1$  pero también en  $H_3$ . La probabilidad de esta evidencia se vuelve mayor en  $H_3$  que en  $H_1$  en la medida en que tenemos evidencia que los trabajadores tampoco participaron del diseño de la ley ( $E_6$ ). Las evidencias de  $E_{11-14}$  son las más relevantes para otorgar una mayor probabilidad a la hipótesis que señala a los actores en el Estado como los protagonistas del impulso a la ley de negociación colectiva en este caso. En particular, la participación exclusiva en la redacción del proyecto y la casi unanimidad en su aprobación, son evidencias con alta probabilidad de existir en el mundo de  $H_3$  pero de muy baja probabilidad tanto en  $H_1$  como en  $H_2$ .

**Cuadro 2: Sistematización de evidencia**

Evidencia	Clasificación	Fuente
Expresiones públicas de representantes de organizaciones de trabajadores a favor de la ley	E <sub>1</sub>	Porrini (2003, 2005) y Frega (1992)
Aumento del número de trabajadores en la industria manufacturera en el periodo anterior a la reforma	E <sub>2</sub>	UMAD
Aumento del grado de sindicalización de los trabajadores en el periodo posterior a la reforma	E <sub>3</sub>	CUI-FESUR (1990)
Ausencia de monopolio en la representación de organizaciones de trabajadores	E <sub>4</sub>	Porrini (2003, 2011)
Organización de movilizaciones de trabajadores a favor de la ley	E <sub>5</sub>	Rodríguez (1969) y Frega y Trochón (1993)
Ausencia de participación de las organizaciones de trabajadores en la consulta, orientación y redacción de la ley	E <sub>6</sub>	Porrini (2003)
Ausencia de monopolio en la representación de organizaciones de empresarios	E <sub>7</sub>	Zurbriggen (2005)
Expresiones públicas de representantes de organizaciones de empresarios en contra de la ley	E <sub>8</sub>	Juncal Pérez (2018) y Unión Industrial Uruguaya (1947, 1941)
Utilización de poder instrumental de los empresarios en contra de la ley	E <sub>9</sub>	Frega, Maronna y Trochón (1985), Frega y Trochón (1993) y Cámara de Representantes (1943)
Ausencia de participación de las organizaciones de empresarios en la consulta, orientación y redacción de la ley	E <sub>10</sub>	Juncal Pérez (2018) y Unión Industrial Uruguaya (1947, 1941)
Existencia de proyectos de ley anteriores al incremento de la movilización social	E <sub>11</sub>	Porrini (2005) y Cámara de Representantes (1941c, 1941b, 1941a)
Participación de elites políticas en movilizaciones a favor de la ley	E <sub>12</sub>	Frega y Trochón (1993)
Participación exclusiva de elites políticas en la redacción de leyes de negociación colectiva	E <sub>13</sub>	Porrini (2005, 2003), Juncal Pérez (2018) y Unión Industrial Uruguaya (1947, 1941)
Casi unanimidad en las elites políticas a favor de la ley	E <sub>14</sub>	Finch (1989)

Fuente: elaboración propia

La suma de las ponderaciones de la evidencia muestra que existe mayor probabilidad de que los actores estatales hayan sido los protagonistas en la aprobación de la ley de negociación colectiva aunque podemos clasificar la evidencia como moderada<sup>24</sup> si la hipótesis alternativa es la derivada de la teoría de recursos de poder. Por otro lado, existe evidencia

24. Fairfield y Charman (2022, 162-163) señalan que si bien en los campos más cuantitativos una evidencia en el entorno de los 50-70dB es considerada concluyente, en la ciencia sociales cualitativa se debería considerar un posterior de 80-100dB.

**Cuadro 3: Ponderación de evidencia en dB**

	H <sub>3</sub> :H <sub>1</sub>	H <sub>3</sub> :H <sub>2</sub>	H <sub>1</sub> :H <sub>2</sub>
Prior	0	0	0
E <sub>1</sub>	-1	0	1
E <sub>2</sub>	-3	0	3
E <sub>3</sub>	10	10	0
E <sub>4</sub>	3	3	0
E <sub>5</sub>	-3	0	3
E <sub>6</sub>	3	3	0
E <sub>7</sub>	3	3	0
E <sub>8</sub>	-6	0	6
E <sub>9</sub>	-10	0	10
E <sub>10</sub>	3	6	3
E <sub>11</sub>	10	10	0
E <sub>12</sub>	6	6	0
E <sub>13</sub>	20	20	0
E <sub>14</sub>	30	30	0
Posterior	65	91	26

Fuente: elaboración propia

bastante concluyente a favor de la hipótesis que coloca al Estado como protagonista si la hipótesis rival es la de variedades de capitalismo. En relación a la comparación entre VoC y PRT, existe un pequeño conjunto de evidencia en favor de la última en relación a la primera.

## **7. Resultado distributivo, desactivación y activación de la institucionalidad**

La ley aprobada en 1943 mantenía un rol paternalista por parte del Estado en relación a los actores sociales. El gobierno se reservaba el derecho de convocatoria a los Consejos de Salarios y a regular a los actores capaces de convocarlos, tenía más delegados que los sindicatos y las patronales en cada Consejo (aunque la votación se realizaba por representación social y no era individual) y además los laudos acordados debían tener la

**Cuadro 4: Características de la negociación salarial en ley de 1943**

<b>Ley de Consejos de Salarios de 1943</b>	
<b>Integración</b>	3 delegados del gobierno. 2 delegados patronales designados en elecciones. 2 delegados de los trabajadores elegidos por voto secreto dentro del grupo.
<b>Objetivo</b>	Establecer acuerdos salariales indicando ajustes, categorización, tiempo de trabajo y retribuciones extraordinarias.
<b>Modalidad de acuerdo</b>	Por consensos, mayoría o arbitraje gubernamental.
<b>Alcance</b>	Obligatorio previa homologación del Poder Ejecutivo (PE).
<b>Periodicidad</b>	Convocado por el PE o a pedido de 1/3 de los trabajadores o patrones del grupo, organizaciones empresariales o sindicales con personería jurídica o reconocida por el PE. La vigencia de los convenios era de una año al principio y paso a ser indefinida hasta la sustitución por un nuevo laudo.
<b>Mecanismo complementarios</b>	Convenios colectivos (bilaterales) que se elevaban a los Consejos de Salarios para su homologación.
<b>Cobertura</b>	Trabajadores de la industria, comercio y servicios no atendidos por el Estado. Excluye funcionarios públicos, trabajadores rurales y empleados de servicio doméstico.

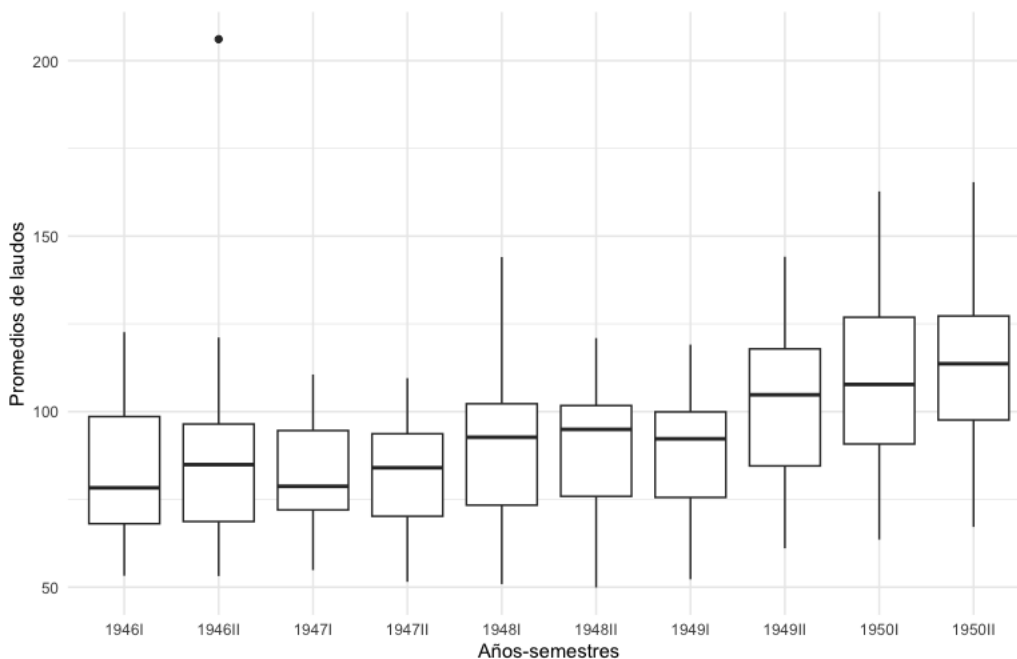
Fuente: En base a [Rial \(1988, 567\)](#) y Ley 10.449.

promulgación del Poder Ejecutivo para tener una aplicación obligatoria para los actores sociales. Este paternalismo en los orígenes de la institución se deriva directamente del proceso de creación de la ley donde los sindicatos y organizaciones patronales fueron actores secundarios en el debate y diseño de la institución. Por otro lado, la negociación salarial tenía un alto grado de segmentación al dejar fuera de la cobertura de los Consejos -además de los trabajadores informales- a los trabajadores públicos, rurales y al sector doméstico.

¿Cuáles fueron los efectos de la activación de las instituciones de negociación salarial? La institucionalización de la negociación salarial en el país generó una nueva forma de interacción entre los actores sociales y el Estado. El sindicalismo de oposición se debilitó y comenzó a predominar en el sindicalismo las corrientes de izquierda marxista (Partidos Comunista y Partido Socialista) y en menor medida de nuevas corrientes anarquistas al mismo tiempo que casi desaparecieron las corrientes anarquistas ortodoxas ([Porrini 2003, 182](#)). Este cambio en la composición ideológica del sindicalismo representó un cambio en sus estrategias, lo que [Errandonea y Costabile \(1969, 38\)](#) denominan un “sindicalismo dualista” donde la dirigencia se mueve por objetivos mediatos mientras que la bases por

inmediatos de corto plazo.

**Figura 5: Evolución y dispersión del salario mínimo entre categorías**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de [Notaro y col. \(2012\)](#). Salarios en pesos de 1943.

La activación de los Consejos de Salarios logró otorgar a los trabajadores aumentos salariales por lo menos hasta el año 1955. Entre 1944 y 1955 el PIB creció a una tasa de 6.8% anual liderado por el crecimiento de 7.8% de la industria manufacturera ([Oddone París 2010, 116-117](#)). Los Consejos de Salarios no sólo cumplieron el rol de distribución de ese crecimiento sino que también fueron utilizados como un instrumento para que el poder adquisitivo de los salarios permitieran a las industrias sustitutivas de importaciones mantener un mercado cautivo ([120](#)).

El análisis de la evolución salarial del periodo permite observar que los salarios reales aumentaron 38% desde 1945 a 1950 con una fluctuación a la baja en 1947 debido a la alta inflación ([Notaro 2013, 115](#)). En términos generales, los Consejos de Salario lograron el objetivo que se propuso la Comisión investigadora de vida, trabajo y salario de los obreros al aumentar el ingreso laboral de las familias de los trabajadores urbanos por lo menos en la primera década de vigencia.

A partir de año 1955 las condiciones económicas comenzaron a cambiar en el país.

Entre 1955 y 1973 el PBI per cápita evoluciona a una tasa promedio de -0.3 % anual. En la década del 50' se deterioraron los términos de intercambio, se recompuso la producción pecuaria en los países de destino de la exportaciones en la posguerra y culmina la “etapa fácil” de crecimiento en el marco del modelo ISI (Oddone París 2010).

A nivel institucional los Consejos de Salarios continuarán funcionando en este contexto de restricción económica hasta el año 1968. En ese año en el marco de fuerte movilización política y lucha distributiva, el gobierno decidió la congelación de precios y salarios y dejó de convocar a los Consejos. La inflación había llegado en junio de 1968 a 180% anual y el recientemente investido como Presidente Jorge Pacheco Areco<sup>25</sup> implementó un agresivo plan de combate a la inflación que incluyó una fuerte devaluación y la “congelación” por decreto de precios y salarios (Oddone París 2010; Díaz 2018). A nivel político estas medidas se implementaron en un contexto de creciente aumento de la represión recurriendo a facultades de excepción que permitía la Constitución como las Medidas Prontas de Seguridad. Mediante el Decreto 1534/969 del 28 de noviembre, la fijación del salario mediante Consejos fue sustituida por la Comisión de Precios e Ingresos (COPRIN) que controlaba las nuevas escalas de precios y salarios por decreto (Finch 2005). Además, se implementó por primera vez en el país un salario mínimo nacional por debajo del cuál no podía fijarse ninguna remuneración. Al igual que los Consejos de Salarios, la norma excluía a los trabajadores rurales y domésticos (Mazzuchi 2011). Este contexto de agudización del conflicto distributivo y aumento de la violencia política dará lugar al quiebre institucional de 1973.

## **7.1. La reactivación en el periodo de post-dictadura**

Durante el golpe militar los partidos políticos fueron proscritos y las organizaciones sindicales fuertemente perseguidas. La política económica que desarrolló el gobierno autoritario fue de corte neoliberal procurando una reinserción internacional del país basada

25. Pacheco había sido elegido Vicepresidente en las elecciones de 1966 que ganó el Partido Colorado pero se transformó en Presidente debido al fallecimiento del Presidente Oscar Gestido en 1967.

en una compresión aguda del salario real (Astori 1989). La COPRIN fue sustituida en 1978 por la DINACPRIN (Dirección Nacional de Costos, Precios e Ingresos) manteniendo la función de fijación de salarios por decreto. Con la transición a la democracia a partir del año 1984 existían un conjunto importante de demandas insatisfechas que dirigían sus expectativas hacia el proceso de cambio de régimen. Para tramitar estas demandas se estableció un mecanismo de concertación entre partidos y actores sociales denominado Concertación Nacional Programática (CONAPRO) con el objetivo de establecer un consenso preventivo, es decir, un mecanismo para descomprimir una situación económica compleja que podía transformarse en una crisis social que generara divisiones en el frente democrático y riesgos de reversiones autoritarias (Sosa 2019). A pesar que la CONAPRO no generó grandes consensos entre sindicatos y actores empresariales, el gobierno del Partido Colorado electo en 1985 decidió llevar adelante una política de concertación a través de la instalación de un Consejo Superior de Salarios (COSUSAL)<sup>26</sup>. La legislación sobre la que se basó esta nueva política de concertación fue mixta tomando elementos de la legislación vigente en el periodo 1968-1985 y elementos de la ley de Consejos de Salarios de 1943. Debido a esta combinación de elementos institucionales, la negociación adquirió en este periodo características particulares. Si bien se recomponía la modalidad tripartita de la ley de Consejo de Salarios original, el Estado mantenía el poder de fijar “techos” de aumento salarial y techos del traslado del aumento a precios. De esta forma, se devolvía a los representantes corporativos un espacio formal de negociación y por otro lado se limitaba su acción para que la negociación salarial no produzca procesos inflacionarios y permita el desarrollo de los sectores transables (F. Filgueira 1990).

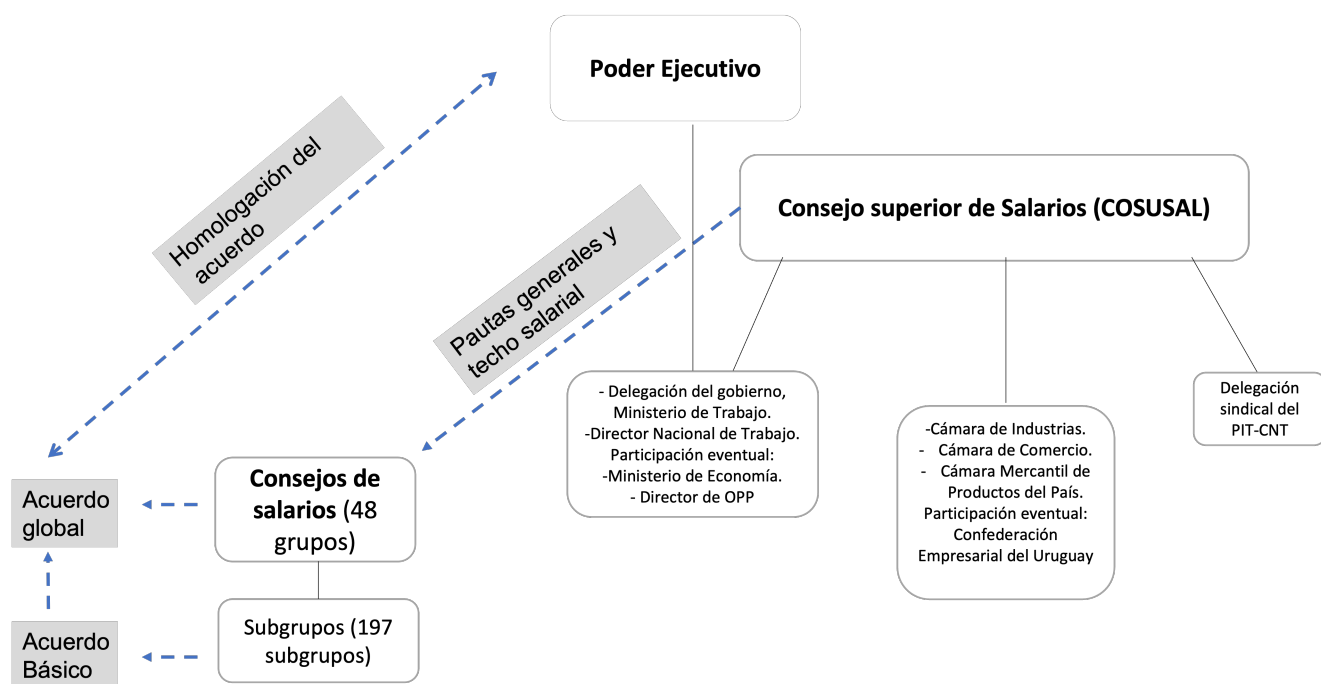
El COSUSAL tenía un funcionamiento diferente a los Consejos de Salario ya que no existía votación en ese ámbito. Cuando los representantes corporativos no se ponían de acuerdo en los Consejos, el conflicto se trasladaba al COSUSAL dónde el Estado esta-

26. Como señala Cook (2010), existió una tendencia en las transiciones a la democracia a fortalecer los derechos colectivos de trabajo mientras que en los 90' puede observarse una tendencia contraria hacia el debilitamiento, restricción o el no reconocimiento de estos derechos (con la excepción de los países de América Central). También la expansión de los derechos laborales durante las transiciones a la democracia fue una tendencia general en la región y ocurrió en diferentes grados en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Guatemala y El Salvador.

blecía alternativas o en caso de persistir el desacuerdo el Ejecutivo decretaba la solución final (C. Filgueira 1988).

En base a la ley de de creación de la COPRIN, los convenios colectivos aprobados por los actores sociales debían ser promulgados por el Poder Ejecutivo para que se volvieran obligatorios. En las sucesivas rondas de negociación, el Poder Ejecutivo presentaba sus preferencias a través de pautas en el COSUSAL fijando un máximo de aumento salarial en cada ronda. Este máximo sólo podía ser superado si empresarios y trabajadores se ponían de acuerdo, en caso contrario el Poder Ejecutivo votaba un aumento no superior al fijado oficialmente (Pucci 1992, 89).

**Figura 6: Funcionamiento de la negociación colectiva 1985**



Fuente: Elaboración propia en base a Rial (1988, 572).

En las rondas de negociación la postura del Poder Ejecutivo fue cambiando en relación a las estrategias de negociación. En la primera ronda de negociación en junio de 1985 el gobierno fijó un aumento de 22% trasladable a precios<sup>27</sup> y en la segunda ronda el Poder Ejecutivo fijó un aumento del 18%. La mayor parte de los acuerdos no tomaron

27. Previamente, al asumir el nuevo gobierno democrático había establecido un aumento de 80% para los salarios privados como una medida de descompresión del descontento (Pucci 1992).

en cuenta estas pautas y los aumentos se realizaron por encima de los techos salariales (Pucci 1992). En febrero de 1986 cuando correspondía la convocatoria a la tercera ronda de negociación salarial el Poder Ejecutivo fijó por decreto el aumento salarial sin convocar a los Consejos de Salarios (Pucci 1989). En la cuarta ronda de negociación el Poder Ejecutivo junto al Ministerio de Economía y Finanzas cambió la estrategia de negociación salarial como medida de contención inflacionaria. En esa ronda impulsaría acuerdos a dos años en vez de a cuatro meses como se venía negociando hasta ahora y la variación salarial debía calcularse en base a la inflación esperada y no la pasada como se venía calculando hasta ese momento (Pucci 1989). Al momento de presentar estas pautas 70% de los Convenios Colectivos, sobre todo aquellos que representaban a los gremios más fuertes ya habían firmado acuerdos a largo plazo por lo que las nuevas pautas sólo aplicaban al 30% de los Convenios que no se habían firmado todavía. Frente a esta situación, el Ministerio de Economía y Finanzas propuso no homologar los Convenios ya firmados que no respetaran las nuevas pautas mientras que el Ministerio de Trabajo defendía la vigencia de los mismos. Al final la discrepancia se saldó manteniendo la vigencia de los Convenios ya firmados y en trámite de homologación y aplicando las nuevas pautas para los nuevos acuerdos de largo plazo (Pucci 1992, 95). A principio de 1987 el Poder Ejecutivo no convocó a los Consejos y fijó el ajuste salarial por decreto. Para la quinta ronda de negociación el gobierno fijó un tope de 16% trasladable a precios y para la sexta ronda de octubre de 1987 de 14%. En la séptima ronda de negociación el Poder Ejecutivo buscaba impulsar pautas para evitar la conflictividad laboral en el año electoral de 1989. Con este objetivo primero amenazó con la eliminación de los Consejos de Salarios estableciendo convenios colectivos a 20 meses (de junio de 1988 a febrero de 1990) para todo el sector privado (Pucci 1989). Posteriormente, se dejó de lado la idea de imponer acuerdos pero se fijó una pauta para los acuerdos que mantenía la idea de los 20 meses de duración y proponía dos criterios de ajuste salarial: 1) para sectores con bajo crecimiento se proponía un ajuste equivalente al 90% del índice de precios (IPC) y 2) para los sectores que estén en condiciones de absorber aumentos por encima de la inflación, el ajuste se establecería

en acuerdo entre trabajadores y empresarios seleccionando el indicador económico que consideraran más relevante (Pucci 1989, 61). El gobierno anunció además que una vez finalizada la ronda citaría a las partes que hubieran firmado convenios por fuera de las pautas y si insistían en mantener el acuerdo el Poder Ejecutivo no lo homologaría y por lo tanto los acuerdos no serían obligatorios para todo el sector de actividad (Pucci 1992, 108).

En 1989 el Partido Nacional (PN) gana las elecciones nacionales y en 1990 asume el gobierno el Presidente Luis Alberto Lacalle Herrera llevando adelante una agenda de liberalización comercial y ajuste estructural.

El nuevo gobierno buscó legitimar una agenda de políticas de ajuste en un contexto de debilidad política del partido de gobierno<sup>28</sup> y firmó acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en una estrategia de búsqueda de apoyo a su plan de reformas. Uruguay en 1990 tenía el mayor nivel de reservas del conjunto de países alguna vez firmó un acuerdo con el Fondo, además de superávit en el balanza de pagos y en la cuenta corriente. A diferencia de la mayor parte de los países en ese periodo, Lacalle Herrera no recurrió al Fondo por necesidades económicas sino para compensar su debilidad política doméstica con un aliado internacional (Vreeland 2003).

En junio de 1990 el gobierno fijó un aumento salarial por decreto en base a la inflación esperada y anuncio la no convocatoria a los Consejos en el mes de octubre con excepción de aquellos sectores que evaluarán la necesidad de convocatoria. Posteriormente el gobierno da marcha atrás en esta postura y convoca una primera ronda de negociación con una base de aumento del 17% y llamó a un diálogo social sobre salario y reforma del Estado (Pucci 1992, 125).

28. El Partido Nacional obtuvo 37.3% en las elecciones mientras que el Partido Colorado (PC), el Frente Amplio (FA) y el Nuevo Espacio (un nuevo partido escindido del FA) obtuvieron 29%, 20.3% y 8.6% respectivamente. Con estos resultados el Partido Nacional no tenía mayorías en ninguna de las dos Cámaras y propuso al Partido Colorado realizar una coalición de gobierno que se denominó “Coincidencia Nacional”. Como parte del acuerdo el Partido Colorado tenía cuatro ministerios y el Partido Nacional ocho y el Ejecutivo se aseguraba el apoyo del 64% de los escaños de la Asamblea General. La alianza se extendió desde marzo de 1990 hasta mayo de 1991 cuando un sector del Partido Colorado (Foro Batllista) retiró a su ministro del gabinete. Posteriormente saldrían del gabinete los demás sectores del Partido Colorado y en 1992 se fueron del gobierno también las fracciones minoritarias del Partido Nacional (Chasquetti 1997).

El gobierno del Partido Nacional buscará cambiar la forma de relacionamiento con los sindicatos que tenía el Partido Colorado y la institucionalidad laboral en el país. Con este objetivo anuncia un plan de tres reformas complementarias: regulación del derecho huelga, regulación de la actividad sindical (elecciones y criterios de decisión) y un periodo de negociación salarial donde los salarios serían fijados por decreto después del cual el Estado se distanciaría de las negociaciones y eliminaría la negociación tripartita (Filgueira y Papadópulos 1997). De las tres reformas anunciadas, el gobierno finalmente podrá concretar sólo la última y en 1992 (pero de forma definitiva desde mediados de 1993) el gobierno dejó de convocar los Consejos de Salarios aunque no eliminó la ley. Esta institución recién volverá a activarse en 2005 con la llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno por primera vez en la historia del país.

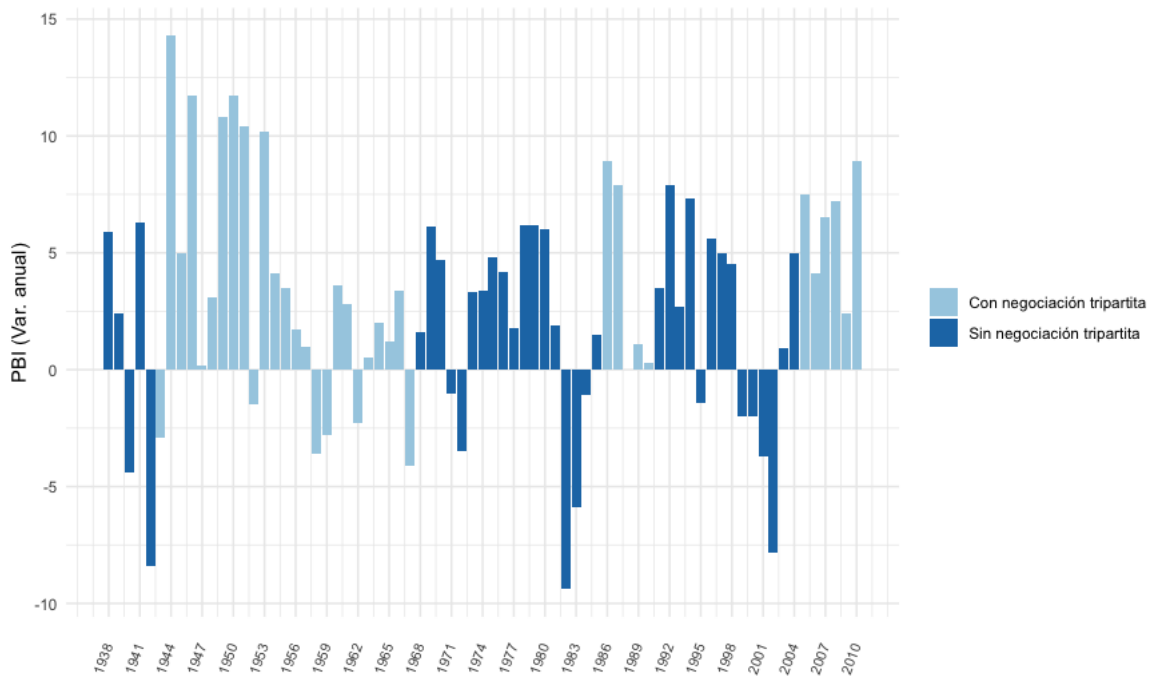
## **8. El rol del Estado en la negociación**

Como se observa en este repaso de los orígenes y la historia de los Consejos de Salarios en Uruguay, se pueden identificar de forma clara periodos de activación y desactivación de esta institución desde su creación en 1943.

Esta posibilidad de habilitar y desactivar las negociaciones tripartitas esta presente en el propio origen de la ley y fueron reforzadas posteriormente con la creación de la COPRIN. La ley de 1943 otorgaba al Estado un rol paternalista frente a los actores sociales. El Estado cumplía dos funciones que le otorgaban capacidad de imposición en la negociación colectiva. Primero, era el actor encargado de abrir y cerrar los espacios de negociación. La ley otorgaba esta capacidad al gobierno de turno lo cuál permitía un manejo discrecional de la apertura y cierre de la negociación salarial. Segundo, el Poder Ejecutivo debía promulgar los convenios colectivos para que estos tuvieran cumplimiento obligatorio en todo el sector. Posteriormente además, como se describió para el periodo 1985-1992, el Estado comenzó a fijar aumentos salariales por decreto sin convocar a los Consejos. Como fue descripto anteriormente, ésta práctica fue recurrente en el periodo

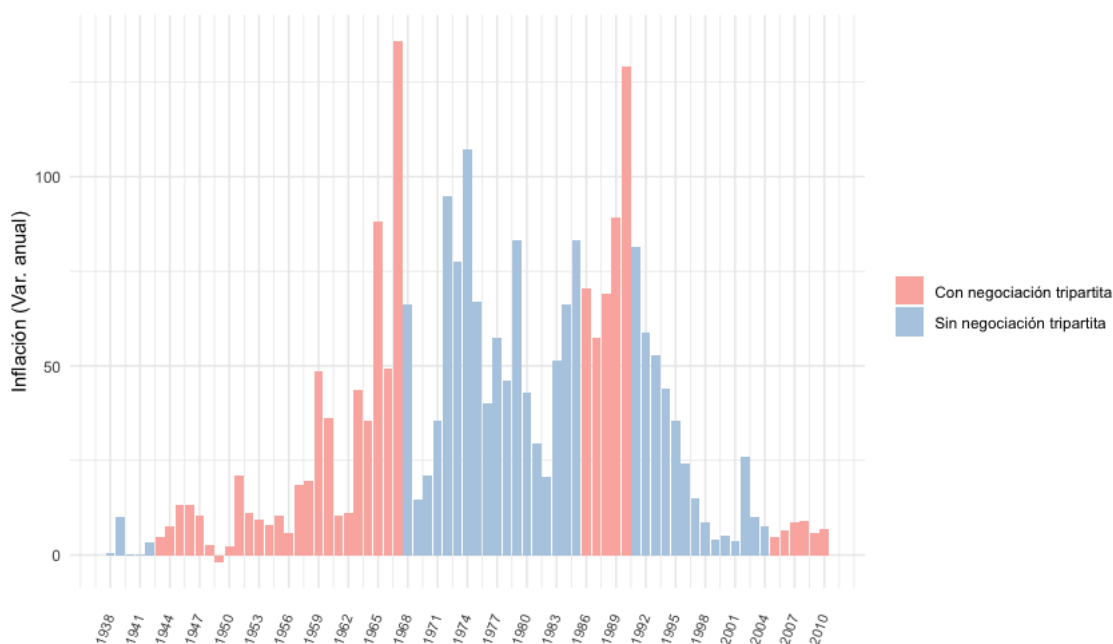
de post-dictadura. En base a las definiciones conceptuales del capítulo 1, no es posible clasificar este tipo de negociación salarial como neocorporativa ya que la imposición por parte del Estado elimina las posibilidades de intercambio político que definen al neocorporativismo. En estos periodos la negociación salarial adquiere características típicas del estatismo predominante en la región.

**Figura 7: Variación en el crecimiento del PBI**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

**Figura 8: Variación en la inflación**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Los gráficos 7 y 8 muestran que la flexibilidad de convocatoria a la negociación tripartita que brindaba la ley fue utilizada de forma estratégica por parte de las elites políticas. Desde su origen, la negociación fue convocada en periodos de crecimiento económico y desactivada en periodos de baja en el ciclo económico. Los periodos de bajo crecimiento además, como muestra el gráfico 7, están asociados a un aumento de la inflación que también lleva a la retirada del Estado de los espacios de negociación tripartita. Desde el punto de vista de la teoría neocorporativa, lo que muestra este patrón es la incapacidad de las instituciones de negociación salarial de entablar dinámicas de moderación salarial para hacer frente a la baja en el crecimiento económico. Este ha sido uno de los temas principales de la literatura que busca analizar las condiciones que hacen compatible el neocorporativismo con un desempeño macroeconómico estable (Cameron 1984; Lange y Garrett 1985; Calmfors y col. 1988; Thelen 2014). Por otro lado, los gráficos muestran que las instituciones de negociación salarial han sido utilizadas por las elites políticas como mecanismos de distribución de ingreso cuando la economía crece pero frente a la incapacidad de entablar dinámicas de moderación cuando cambia el ciclo económico, se

recurre a su desactivación para poder controlar la inflación y evitar los mecanismos de indexación salarial presentes en la negociación.

Finalmente, esta mirada de largo plazo a las instituciones de negociación salarial en Uruguay permite observar las particularidades que tiene la vuelta a la negociación a partir del año 2005. Como se analizará en el capítulo 4, sobre todo a partir del año 2014 donde la economía comenzó a estancarse, los actores sociales y el gobierno debieron enfrentar el desafío de hacer frente al menor crecimiento económico manteniendo las instituciones de negociación. Este era un desafío inédito para una institución que en el pasado era comúnmente desactivada en el ciclo bajo de crecimiento económico.

## 9. Conclusiones

El primer objetivo de este trabajo fue presentar la evaluación de hipótesis acerca de los orígenes de las instituciones de negociación salarial en Uruguay. Utilizando una metodología de rastreo de procesos con una lógica bayesiana, el trabajo encuentra más evidencia a favor de la hipótesis que señala a las elites políticas como los actores protagonistas en la creación de la institucionalidad de negociación colectiva en el caso. Esta hipótesis es más probable cuando se la compara con la hipótesis que coloca el énfasis en las organizaciones sindicales así como también en aquella que coloca el énfasis en las organizaciones empresariales. Este resultado no sólo aporta evidencia al debate teórico de la literatura sino que tiene consecuencias para las líneas de investigación sobre las diferentes formas de organizar la negociación colectiva. Una de las preguntas que surge de la investigación es ¿cómo influye la predominancia de las elites en los orígenes institucionales de la negociación colectiva en la organización de esta institución?. Una hipótesis a ser evaluada en otros casos podría sostener que este protagonismo de las elites *vis a vis* los actores sociales permitiría explicar la predominancia del corporativismo estatista en esta región y la dificultad de establecer mecanismos permanentes de negociación neocorporativa que convivan con una política macroeconómica estable. El segundo objetivo de este capítulo fue entender

la dinámica de activación y desactivación de la negociación salarial en el caso. El análisis de caso muestra que en Uruguay las instituciones de negociación salarial tripartitas han cumplido una función redistributiva en periodos de bonanza económica, con el Estado auspiciando una política de ingresos expansiva, pero no se han podido desarrollar dinámicas de contención salarial que permitan mantener la negociación colectiva en la parte baja del ciclo económico. Frente a esta dificultad y dada la flexibilidad y predominancia que otorgaba la ley de negociación colectiva desde sus orígenes, el mecanismo que se utilizó para hacer frente a este desafío fue la retirada del Estado de los ámbitos de negociación y la desactivación de la negociación tripartita. Como se analizará en los próximos capítulos, esta retirada impactó en el equilibrio de poder de los actores sociales, básicamente debilitando al actor sindical, y en la relación entre el modelo económico y la distribución de ingreso. Sin negociación tripartita, en la década del 90' el crecimiento económico convive con un proceso de estabilidad en la desigualdad de ingresos sobre final de ese decenio (Bucheli y Furtado 2001) y concentración de los ingresos laborales (Vigorito 1999). La negociación tripartita volverá a utilizarse como instrumento de redistribución de ingreso en 2005 con la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional.

## **Capítulo 3**

# **Orígenes del neocorporativismo segmentado en Uruguay: un re-examen**

### **1. Introducción**

En el capítulo anterior se evaluaron tres hipótesis sobre los orígenes históricos de las instituciones de negociación salarial en Uruguay: 1) coordinación empresarial 2) recursos de poder e 3) impulso estatal. En este capítulo se toma la misma estrategia analítica que en el capítulo 2 para explicar la aprobación de la nueva ley de negociación colectiva impulsada durante el primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010). Se describen los cambios en la negociación colectiva que realizó la nueva ley aprobada en 2009 y el conjunto de leyes laborales aprobados en este periodo.

El argumento de este capítulo es que la aprobación de la nueva ley de negociación colectiva puede ser explicada mediante la teoría de recursos de poder pero a diferencia de Europa, el poder organizacional de los sindicatos fue coordinado desde el Estado. El movimiento sindical utilizó la institucionalidad de 1943 y las sucesivas leyes obreras aprobadas con la llegada del Frente Amplio al gobierno para fortalecer sus organizaciones e impulsar una ley menos estatista que la ley de Consejos de Salarios original. Este proceso es coordinado por el Estado en el sentido que desde el propio Estado se crean las condi-

ciones para realizar la transición desde el estatismo al neocorporativismo en la nueva ley. La nueva ley de 2009 representa un cambio sustantivo respecto a la ley original debido a que establece un modelo menos estatista de negociación al quitar la potestad exclusiva del Poder Ejecutivo de convocatoria a los Consejos de Salarios presente en la ley de 1943. Con este cambio el Estado pierde la capacidad de desactivación de esta institucionalidad en momentos de baja del ciclo económico, lo cuál obligó al desarrollo de mecanismos de moderación salarial sin desactivación de la negociación colectiva. La pérdida de poder del Estado sobre el proceso de negociación salarial se explica por el mayor protagonismo de los actores sociales, específicamente los actores sindicales - en comparación con el proceso de aprobación de la ley de 1943 - en el diseño y aprobación de la nueva ley de negociación colectiva. Este menor control del Estado sobre el proceso de negociación salarial permite conceptualizar a esta nueva ley como la más cercana al concepto de neocorporativismo desarrollado en el capítulo 1. La evidencia presentada busca mostrar un caso excepcional en la región de transición desde el modelo estatista tradicional latinoamericano hacia un modelo más cercano al neocorporativismo clásico europeo.

## **2. La ley de negociación colectiva de 2009**

La ley de negociación colectiva aprobada en 2009 representó la instauración más cabal de instituciones de negociación neocorporativa en Uruguay. La reforma laboral realizó cuatro cambios importantes en relación a la ley de 1943. En primer lugar, creó un órgano de coordinación y gobernanza general de las negociaciones denominado Consejo Superior Tripartito<sup>1</sup>, compuesto por representantes de los trabajadores, empresarios y el Estado<sup>2</sup>. En segundo lugar, la ley de 2009 quitó la responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo en la convocatoria a la negociación tripartita, el Consejo Superior Tripartito podría ahora convocarse por “*el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de oficio o preceptivamente*

1. El Consejo Superior Tripartito tiene una clara inspiración en el Consejo Superior de Salarios (COSUSAL) el órgano creado en 1985, en la experiencia anterior de activación de la negociación tripartita en el país, que fue analizada en el capítulo 2.

2. Ley 18.566 artículo 7.

*a propuesta de cualquiera de las partes.”*<sup>3</sup>. En tercer lugar, la ley de 2009 eliminó la necesidad de que los convenios colectivos negociados en los Consejos de Salarios sean promulgados por el Poder Ejecutivo para que estos tuvieran cumplimiento obligatorio en todo el sector. A partir de la ley de 2009, no es necesaria la homologación de los laudos por parte del Poder Ejecutivo para la entrada en vigencia de los mismos sino que adquieren automáticamente efectos Erga omnes con la publicación en el diario oficial. Finalmente, en su último artículo, la ley de 2009 incluyó lo que podríamos denominar una cláusula de paz automática en la negociación salarial: *“Durante la vigencia de los convenios que se celebren, las partes se obligan a no promover acciones que contradigan lo pactado ni aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo. Esta cláusula es de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito. Queda excluida de su alcance la adhesión a medidas sindicales de carácter nacional convocadas por las organizaciones sindicales.”*<sup>4</sup>. Con esta cláusula se limita la capacidad de movilización de los actores después de firmado un convenio siempre y cuando la movilización tenga como causa temas acordados en la negociación. La ley además, insta a las partes a establecer procedimientos en el propio convenio para resolver problemas de interpretación de los acuerdos y la violación de esta cláusula puede dar lugar a la rescisión del convenio en la justicia laboral.

Los tres primeros cambios son muy relevantes para el funcionamiento de la negociación salarial porque limitan la arbitrariedad del rol del Estado en la negociación. Como se describió en el capítulo 2, en el periodo en el periodo 1985-1990, las intervenciones del Estado en la negociación fueron continuas y con un alto grado de arbitrariedad. La no convocatoria a la negociación, la fijación de salarios por decreto sin consultar a empresarios y trabajadores y la amenaza de no homologación de los acuerdos eran comportamientos recurrentes en ese periodo de negociación. La ley de 2009 busca limitar esta arbitrariedad en la intervención estatal y mediante esta limitación va a otorgar mayor poder de negociación

3. Ley 18.566 artículo 9.

4. Ley 18.566 artículo 21

y autonomía a los actores sociales<sup>5</sup>. El último cambio, la inclusión automática de cláusulas de paz, otorgará al Estado y a los actores sociales mayores grados de gobernabilidad sobre el proceso de negociación<sup>6</sup>.

### **3. Cambios en la legislación laboral: la leyes obreras**

La aprobación de la nueva ley de negociación colectiva si bien fue el cambio institucional más importante de la agenda laboral del gobierno del Frente Amplio no fue una reforma aislada. En particular, en el primer gobierno de la coalición de izquierda de 2005 a 2009, se llevaron adelante una agenda de reformas que buscaron cambiar la institucionalidad laboral heredada de los gobiernos de los partidos tradicionales en Uruguay.

En Uruguay a diferencia de otros países como Chile, la institucionalidad laboral heredada de la liberalización no incluía una amplia regulación (Carneiro 2017)<sup>7</sup>. En este caso, si bien se liberalizó la economía, este proceso se realizó con modificaciones institucionales mínimas. El gobierno del Partido Nacional (PN) encabezado por Luis Alberto Lacalle, tenía una agenda claramente neoliberal con intentos de privatización de empresas públicas, ajuste fiscal y apertura de la economía pero nunca aprobó un proyecto de reforma laboral y aprovechó la flexibilidad que tenía la ley de Consejos de Salarios para dejar de convocar a la negociación salarial<sup>8</sup>, buscando descentralizar la negociación colectiva. Si bien se dejó de convocar a los Consejos de Salarios, el gobierno nunca suprimió la ley de negociación tripartita por lo que la misma siguió vigente durante las sucesivas administraciones.

5. Como se analizará en el capítulo 4, estos cambios en la negociación alejan a la institucionalidad uruguaya de negociación salarial del tradicional estatismo latinoamericano y la acercan al neocorporativismo clásico europeo.

6. Este aspecto será analizado en el capítulo 4.

7. Uruguay junto con México, Bolivia y Honduras constituyen excepciones en la región ya que son casos en los que la liberalización de sus economías se realizó sin reforma de sus leyes laborales (Cook 2010, 27-28)

8. El gobierno remitió un proyecto de regulación del derecho de huelga pero no contó con apoyo parlamentario (El Observador 1995).

**Cuadro 5: Regulación laboral en Uruguay**

Regulación de derechos colectivos	Reformas laborales 2005-2019
Nivel de negociación colectiva	<p>-Se vuelven a convocar los Consejos de Salarios por rama de actividad.</p> <p>-Se aprueba una ley de negociación colectiva para el sector público en tres niveles: general, sectorial y por inciso.</p> <p>-Se crea el Consejo Superior de negociación colectiva en el sector público encargado de la negociación colectiva a nivel general del Estado.</p> <p>-La ley 18.566 reconoce la negociación tripartita por sectores de actividad, rama o cadenas productivas en el marco de Consejos de Salarios.</p> <p>-Se reconoce también la negociación bipartita a niveles de empresa o establecimientos pero las negociaciones en estos niveles inferiores no podrá disminuir los mínimos aprobados en convenios colectivos de nivel superior.</p> <p>-Se crea el Consejo Superior Tripartito (integrado por gobierno, trabajadores y empleadores) como órgano de gobernanza de las relaciones laborales.</p>
Cobertura de la negociación colectiva	<p>-Se amplía la negociación colectiva a sectores históricamente excluidos de ésta: rurales, domésticos y sector público en general.</p>
Agenda de negociación colectiva	<p>-La ley 18.508 reconoce el derecho de información de los funcionarios públicos sobre cambios en las condiciones de trabajo, presupuesto, planes de formación, reestructuras, etc.</p>
Regulación de federaciones o centrales sindicales	<p>No existe</p>
Regulación de sindicatos	<p>Se reglamenta el derecho al descuento de la cuota sindical</p>
Protección a líderes sindicales	<p>-Se declara nula toda acción que condicione empleo a cambio de desafiliación sindical o despido por actividades sindicales y se establece un procedimiento de restitución. -Se reconoce el derecho de gozar de tiempo libre remunerado para actividades sindicales.</p> <p>-Se reconoce el derecho a colocar y distribuir avisos de actividades sindicales.</p>
Garantías al derecho de huelga	<p>-Se reconoce la ocupación total o parcial de los lugares de trabajo en el sector privado como parte de derecho de huelga y se otorga al Poder Ejecutivo la facultad de desalojar.</p> <p>-Se reconoce del derecho a ocupación en el sector público y se faculta al Poder Ejecutivo a instar al desalojo.</p> <p>-Se regula el descuento por presentismo con motivo de huelga</p>

*Continúa en la próxima página*

Cuadro 5 – *Continúa de página anterior*

Diálogo social	-Se convoca a organizaciones a una negociación bipartita para debatir la instrumentación de la negociación colectiva, salario y condiciones de trabajo para los funcionarios públicos.
Regulación de derechos individuales	Reformas laborales 2005-2019
Contrato de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se aumenta el plazo para reclamo de créditos laborales a 5 años de antigüedad</li> <li>-Se deroga el artículo 178 de la ley 16.713 que habilitaba la creación de empresas unipersonales sin la obligación de realizar aportes a la seguridad social.</li> <li>-Se establecen las responsabilidades laborales de empresas subcontratadas.</li> </ul>
Indemnización por despido	Se establece el derecho de los trabajadores domésticos a la indemnización por despido desde los 90 días corrido desde iniciada la relación laboral.
Seguro de desempleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se incluye a los trabajadores domésticos en el seguro de desempleo.</li> <li>-Paras trabajadores despedidos e establece un calendario de reducción del subsidio que comienza con un 66% del salario promedio de los 6 meses anteriores en el primer mes y finaliza con el 40% en el sexto mes.</li> <li>-Para trabajadores en suspensión total de actividad 50% del salario promedio de los seis meses anteriores.</li> <li>-Se crea un Fondo de Cesantía y Retiro (FOCER) destinado exclusivamente a los trabajadores de la construcción integrado por cuentas individuales y un fondo solidario con aportes de trabajadores y patronales y administración tripartita</li> </ul>
Protecciones a grupos vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Las trabajadoras embarazadas podrán trabajar hasta 6 semanas antes de la presunta fecha del parto y no podrán reiniciar actividades hasta 8 semanas después del mismo.</li> <li>-Se crea un subsidio por paternidad por un máximo de 3 días de inactividad aumentado en los dos años siguientes hasta llegar a los 10 días.</li> <li>-Se crea un subsidio parental para cuidados que puede utilizar indistintamente padre o madre una vez finalizada la licencia por maternidad que permite el trabajo a tiempo parcial.</li> <li>-Se habilita la posible responsabilidad penal para empresarios en los casos de accidentes de trabajo causados por falta de medios para la seguridad laboral.</li> </ul>
Jornada laboral y descanso anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Descanso semanal de 36 horas continuas incluido el día domingo para trabajadores domésticos y 9 horas continuas para trabajadores domésticos en servicio nocturno.</li> <li>-Jornada de 8 horas diarias para el trabajo rural.</li> <li>-Se reconocen días de licencia para estudio, duelo, matrimonio, paternidad o adopción.</li> </ul>

*Continúa en la próxima página*

### Cuadro 5 – *Continúa de página anterior*

Salario mínimo	Aumentos importantes en el salario mínimo nacional con una periodicidad anual.
Cumplimiento de la ley	-Se abrevian los procesos judiciales diferenciando el proceso laboral del civil y se establecen dos procedimientos diferenciados de demanda. Un ordinario para sumas mayores a los 81 mil pesos y uno de menor cuantía para sumas menores.

Fuente: Elaboración propia en base a información del Parlamento <http://www.parlamento.gub.uy>, Ministerio de Trabajo <http://www.mtss.gub.uy/>, Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales <http://www.impo.com.uy> y Carneiro (2017).

Los gobiernos posteriores del Partido Colorado liderados por Julio María Sanguinetti (1995-2000) y Jorge Batlle (2000-2005), nunca modificaron el status quo heredado del gobierno anterior y realizaron modificaciones en los derechos laborales buscando una mayor flexibilidad en las relaciones laborales. En este sentido, se disminuyen los plazos para el reclamo de créditos laborales y se habilita la creación de empresas unipersonales que permiten contratos por servicio, sin relación de dependencia y sin el pago de beneficios laborales. Durante el gobierno de Batlle y como reforma con sentido contrario a las anteriores, se incluyen dentro del seguro de desempleo a los trabajadores dependientes rurales.

Debido a estas mínimas reformas institucionales y aprovechando la vigencia institucional de la ley de Consejos de Salarios, a los seis días de asumir el gobierno en marzo del 2005, el Frente Amplio vuelve a llamar a la negociación colectiva por rama de actividad a lo que se suman además los funcionarios públicos y los trabajadores rurales. Posteriormente, los trabajadores domésticos se integran también a la negociación colectiva en los Consejos. Esta es una modificación importante ya que estos tres sectores históricamente habían quedado fuera de los ámbitos de negociación por rama de actividad. A estas reformas pro sindicales se suman, la aprobación de una ley de fueros sindicales y de regulación de la huelga en donde se reconoce la ocupación de los lugares de trabajo como una extensión de este derecho. En cuanto a los derechos individuales, se eliminan las leyes

que permitían el no pago de beneficios laborales en empresas unipersonales, se aumenta el plazo de posibilidad de reclamo de créditos laborales, se otorga derecho a indemnización por despido a trabajadores domésticos y se los incluye en el seguro de desempleo, se aumenta los días de licencia por maternidad, se crea un subsidio por maternidad y un subsidio parental, se establecen las 8 horas de trabajo en el sector rural y se abrevian los procesos judiciales, entre otras. Este conjunto de leyes aprobadas en su mayoría en el primer periodo de gobierno de la izquierda (2005-2010) conformaron las denominadas leyes obreras: un conjunto de reivindicaciones históricas del movimiento sindical que fueron incluidas en el programa de gobierno de la izquierda antes de llegar al gobierno y convertidas en leyes después de asumir el gobierno.

#### **4. Testeo de hipótesis sobre los orígenes de la segunda ley de negociación colectiva: un enfoque bayesiano**

En este capítulo se tomará como base para el análisis el esquema analítico desarrollado en el capítulo 2. Al igual que en ese capítulo buscamos analizar qué actor está detrás de la creación del nuevo esquema de negociación salarial que surge con la aprobación de la ley de 2009. Las hipótesis explicativas a testear son las mismas que se testearon en el capítulo que analiza el origen de la negociación salarial en Uruguay.

Del repaso teórico del capítulo 2 se extraían tres claras hipótesis posibles de ser testeadas que permitían explicar el origen de las instituciones de negociación colectiva en el país. La pregunta fundamental para analizar la ley de 2009 es la misma que se hacía anteriormente acerca de los orígenes de la ley de 1943: quiénes son los protagonistas en la promoción de esta legislación en este caso. Entendiendo por protagonistas aquellos actores que iniciaron las políticas de expansión de derechos y marcaron la agenda en la expansión del bienestar (Korpi 2006, 182).

***H1:** Los actores sindicales fueron los protagonistas en la aprobación de la legislación de negociación colectiva.*

*H2: Los actores empresariales fueron los protagonistas en la aprobación de la legislación de negociación colectiva.*

*H3: Los actores estatales fueron los protagonistas en la aprobación de la legislación de negociación colectiva.*

Recordemos que la hipótesis 1 surge de la PRT (Power Resource Theory), la hipótesis 2 de la literatura de VoC (Varieties of Capitalism) y la hipótesis 3 de la literatura de bienestar y de los trabajos historiográficos sobre el caso uruguayo. Es importante aclarar que si bien en la aprobación de legislación el Estado siempre es un actor relevante, la hipótesis 3 refiere al Estado actuando con autonomía, sin actores sociales. Al igual que en el capítulo anterior, es importante observar que las tres hipótesis son excluyentes pero a diferencia del análisis anterior no se sitúan en el contexto de origen de las instituciones de negociación sino en su expansión o modificaciones posteriores a este contexto inicial. Las tres hipótesis serán evaluadas utilizando entrevistas a actores, documentos, legislación y notas de prensa sobre el proceso político y social de aprobación de la nueva ley de negociación colectiva.

Al igual que en el capítulo anterior, el mecanismo causal que vincula el poder de los actores sociales y estatales con el resultado de la política pública es desagregado en preferencias, movilización y participación en el diseño de la política de cada uno de los tres actores que las hipótesis colocan como protagonistas.

## **4.1. Preferencias**

### **Trabajadores**

La central de trabajadores de Uruguay nucleada en el PIT-CNT apoyó desde un principio la creación de una nueva ley de negociación colectiva que incluyera mejoras en el marco institucional que brindaba la ley de 1943. En el año 2004, antes de la llegada de la izquierda al gobierno, la central de trabajadores elaboró un documento denominado “Qué negociación colectiva necesitamos para un país productivo con justicia social” en donde

establecía premisas generales para la elaboración de un proyecto de ley de negociación colectiva. El documento fue aprobado por consenso por 140 dirigentes sindicales en el Seminario de Direcciones Sindicales realizado por el PIT CNT el 17 de setiembre de 2004 en AEBU (Asociación de Bancarios del Uruguay) y ratificado por la Mesa Representativa Nacional Ampliada del PIT-CNT el 07 de octubre de 2004 ([FESUR 2004](#)).

En el documento presentando por las organizaciones sindicales se señalan las premisas generales que debería tener la nueva ley de negociación colectiva: protección de libertades sindicales, obligatoriedad de la negociación, derecho a la información y a negociar de buena fe, definición a las organizaciones más representativas como los sujetos de negociación, establecer 3 niveles de negociación: 1) general, 2) intermedio y 3) por unidad productiva, articulados todos ellos por materia y de mayor a menor y la extensión de los acuerdos de acuerdo a los niveles. El documento también señala la necesidad de establecer un periodo de transición utilizando la ley de 1943 para volver a la negociación tripartita y que el Estado homologue los acuerdos para extender su obligatoriedad.

Este documento marca la clara preferencia de las organizaciones sindicales por aprobar un nuevo marco normativo de la negociación 5 años antes de que la ley se apruebe en el parlamento.

Las intervenciones de los representantes del movimiento sindical en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados durante la discusión de la ley de 2009 también muestran el claro apoyo de los trabajadores al proyecto de ley.

*“Para el movimiento sindical, esta es la iniciativa más importante que ha discutido el Parlamento Nacional en su historia, después de la ley que creó los Consejos de Salarios en 1943. Es el principal instrumento que debe regular las relaciones laborales en nuestro país. [...] Por lo tanto, una iniciativa que formalice y actualice el marco de las normativas de las relaciones laborales nos parece un hecho trascendental. Como central sindical hemos venido muchas veces al Parlamento a discutir distintos proyectos de ley. Hoy venimos a analizar la ley más importante desde nuestro punto de vista. [...] Como decíamos, para los trabajadores es muy importante tener en cuenta que, independientemente de que*

*sea un año electoral y que todo el mundo esté pensando en el país de los próximos cinco o diez años, hay cosas que se pueden resolver ahora porque hay tiempo y ya se ha debatido lo suficiente como para hacerlo. Sería muy importante que el Parlamento en esta Legislatura, en estos pocos meses que quedan, aprobara la ley de negociación colectiva. Nosotros vamos a empujar lo más que podamos para que así sea. En ese sentido, nuestra máxima autoridad, la Mesa Representativa, ha resuelto convocar a todos los trabajadores para cuando el plenario de la Cámara de Diputados discuta este proyecto de ley. Pero no lo hacemos solo para hacer presión, sino porque para los trabajadores esta es la ley más importante. Una ley de estas características no se puede aprobar en el vacío de la Cámara, sino que debe contar con el apoyo de todos los trabajadores que podamos concentrar y convocar como central sindical.” (Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 2009a)*

## **Empresarios**

Desde el comienzo de la discusión sobre la creación de una nueva ley de negociación colectiva los empresarios mostraron su oposición a discutir ciertos aspectos. Primero, fueron reacios a participar del ámbito de discusión sobre el tema y posteriormente denunciaron la ley ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En los primeros meses de gestión, el gobierno realizó diversos encuentros con organizaciones representativas de empresarios y trabajadores que denominó “*Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades*”. En ese ámbito se presentó la nueva normativa sobre negociación colectiva. En 2007 los empresarios decidieron retirarse de la mesa de negociación del “Compromiso Nacional” por la falta de consideración del gobierno a sus propuestas. Los empresarios no estaban dispuestos a negociar con el gobierno y trabajadores si no se revertían los cambios realizados en las leyes de tercerizaciones y de ampliación de la proscripción de los créditos laborales (El Espectador 2007a, 2007b). En su comparecencia en la Comisión de legislación del Parlamento, la Cámara de Industrias fijaba de forma clara su oposición al proyecto. “*En primer lugar, la Cámara de Industrias del Uruguay discrepa profundamente con todo el proyecto presentado; absolutamente con todo,*

más allá de hacer hincapié en algunos puntos centrales. ¿Por qué decimos que discrepamos con todo el proyecto como tal? Porque, como dijimos en más de una oportunidad, es tan importante lo que el proyecto consagra como lo que omite consagrar, que creo que es una omisión expresa. ¿Por qué? Porque el propio proyecto, en su exposición de motivos y en su articulado, se refiere a la creación de un sistema. Creemos que al sistema le faltan algunos elementos que, expresamente, no se incluyeron, no cumpliendo con el mandato del artículo 57 y no regulando algunos otros aspectos que hacen al funcionamiento sistémico de un conjunto de normas como el que regulan las relaciones entre empresarios y trabajadores. En consecuencia, discrepamos con la visión global y en su conjunto de todo el proyecto.” (Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 2009b). En los aspectos puntuales, los empresarios expresaban su preocupación por los artículos que regulaban la ocupación de los lugares de trabajo<sup>9</sup> como extensión del derecho de huelga que estaban en el proyecto original presentado en la Comisión pero que a pedido de los empresarios fueron retirados de la ley finalmente aprobada. La Cámara de Comercio también sostenía una posición similar aunque menos frontal que la Cámara de Industrias. En la Comisión sus representantes sostenían: “En primer lugar, quiero manifestar que la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y, según entiendo, todo el sector empresarial porque hemos estado reunidos permanentemente con las otras cámaras somos partidarios de que se sancione una ley de negociación colectiva. Por ahí ha habido versiones en el sentido de que los empresarios no quieren la ley de negociación colectiva; yo afirmo y reafirmo: los empresarios queremos una ley de negociación colectiva. Pero queremos una ley que no esté condenada al fracaso; es decir, que abarque la totalidad de los temas vinculados en materia laboral con las negociaciones colectivas [...]. En segundo término, si bien somos partidarios de esa ley y queremos que haya una ley que no fracase y que sea abarcativa de toda esta temática, no coincidimos sustancialmente con la filosofía del proyecto. Nosotros somos partidarios de los regímenes donde hay un mayor espectro de libertad y responsabilidad en todos los órdenes de la vida, y la materia laboral no es una

9. Artículos 21 al 24 del proyecto original.

*excepción. Al mismo tiempo, somos partidarios de que la ley recoja la realidad laboral y empresarial del país, y en ese sentido vemos que el proyecto introduce algunos elementos que atentan contra aspectos que son clave para la vida futura del país. ” (Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 2009c). En la comisión también presentaron una visión crítica del proyecto, ANDEBU (Asociación Nacional de Broadcasters uruguayos), la Cámara Mercantil de Productos del País y la Intergremial de Transporte Profesional de Carga del Uruguay (ITPC). Uno de los representantes de ITPC lo planteaba de forma clara: “Tenemos que manifestar nuestro acuerdo con que se regule a través de una ley la negociación colectiva. Eso es conveniente. No estamos de acuerdo con este proyecto de negociación colectiva que está a estudio porque creemos que no ofrece garantías suficientes en cuanto al acatamiento y aceptación del mismo por parte de las partes, ya sea el sector empresarial o el de los trabajadores. El sector empresarial ha manifestado esto públicamente, y por eso preguntábamos si existía la posibilidad de establecer correcciones o modificaciones. El aspecto fundamental con el que no estamos de acuerdo es con el intervencionismo del Estado en la negociación colectiva. En el proyecto se consagra el intervencionismo en las relaciones laborales con una gobernanza del Consejo Superior Tripartito. La mayoría importante de miembros del Poder Ejecutivo que se establece para integrar ese Consejo Superior Tripartito, inhibe o perjudica la negociación bilateral.”<sup>10</sup> (Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 2009d). Esta evidencia muestra que los empresarios tenían una postura crítica sobre el proyecto de ley de negociación colectiva.*

### **Actores estatales**

Las elites políticas siempre se manifestaron divididas en torno al proyecto de ley de negociación colectiva. Los partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado) tenían una visión crítica del proyecto y coincidían con las Cámaras Empresariales en algunas de sus críticas mientras que el Frente Amplio manifestó una postura a favor y presentó

10. En el año 2012, casi tres años después de aprobada la ley de negociación colectiva, durante el segundo gobierno del Frente Amplio en el país se enviará un ley (Ley 18.566) que modifica la integración del Consejo Superior Tripartito disminuyendo el número de representantes del Estado en ese organismo a 6 miembros equiparando el número de representantes del Poder Ejecutivo con el de los actores sociales.

proyectos legislativos de regulación de la negociación colectiva incluso antes de llegar al gobierno. El 4 de Julio del año 2000 la bancada de diputados del Frente Amplio presentó un proyecto de ley de negociación colectiva que no contó con los votos de los partidos tradicionales. El proyecto establecía algunas definiciones importantes que coinciden con el documento de los trabajadores de 2004 como por ejemplo la obligatoriedad de la negociación, el reconocimiento de los sujetos de la negociación y la primacía de los niveles superiores sobre los inferiores (FESUR 2004)<sup>11</sup>. A diferencia de la ley de 2009, en este proyecto se regulaba en una misma ley tanto la negociación privada como pública<sup>12</sup>. En la votación de la ley de 2009 en el parlamento, en la Cámara de Diputados el proyecto de ley se aprobó tal y como lo había enviado el Ejecutivo. En el trámite del proyecto en diputados el partido de gobierno impuso sus mayorías para la aprobación del mismo sin tomar en cuenta ninguna de las críticas de la oposición provocando el retiro de sala de la mayoría de sus diputados (El País 2009a). En el Senado el proyecto se aprobó con el agregado de una cláusula de paz propuesta por el Partido Nacional que votó a favor en general pero se opuso a la mayor parte de los artículos en la discusión en particular; el Partido Colorado se opuso a la ley en general.

## **4.2. Movilización**

### **Trabajadores**

La capacidad de movilización de los trabajadores en 2009 había aumentado en relación a los años anteriores. La activación de los Consejos de Salarios activó la militancia sindical y la creación de nuevos sindicatos. Como se observa en el gráfico 9, la activación de la negociación generó un aumento de la sindicalización -medida mediante delegados cotizantes- de 66 % en tan sólo 3 años. Esto aumentó la capacidad de movilización de los

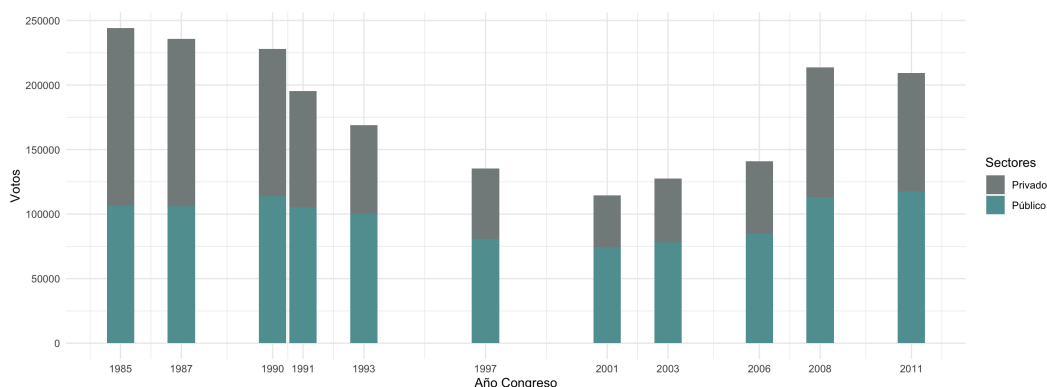
11. El 12 de abril del 2000 también se presentó el proyecto sobre libertad sindical que buscaba proteger el derecho de sindicalización y negociación colectiva (FESUR 2004)

12. Durante el primer gobierno del Frente Amplio se aprobó la ley 18.508 que regula la negociación colectiva en el sector público. A diferencia del proyecto del año 2000 la negociación del sector público y privado se reguló en leyes separadas.

sindicatos.

Además, la central sindical contaba con el monopolio en la representación y no existían desafíos a la representación del PIT-CNT como única central sindical. Desde su unificación en una sola central sindical entre los años 1964-1966<sup>13</sup>, el PIT-CNT logró mantener el monopolio en la representación sindical incluso en el periodo de descenso de la sindicalización (1991-2006).

**Figura 9: Afiliados cotizantes en Congresos de PIT-CNT**



Fuente: Elaboración propia en base a (Instituto Cuesta Duarte 2014, 108, cuadro 1). 1 delegado equivale a 200 afiliados.

Después de la salida de los empresarios de los ámbitos de negociación tripartita en el marco del “Compromiso Nacional”, el proyecto de ley se mantuvo estancado en el parlamento hasta el año 2009 cuando los resultados de las elecciones primarias en el principal partido de oposición encendieron las alarmas en el movimiento sindical y en el partido de gobierno y mostraron la necesidad de apresurar la aprobación del proyecto de una nueva ley laboral. A fines del año 2009 se celebraron las elecciones presidenciales en Uruguay. En junio de ese año, Luis Alberto Lacalle triunfó en las elecciones internas del Partido Nacional y un mes después, la Comisión de Trabajo de diputados aprueba el proyecto de ley de negociación colectiva que venía siendo tratado desde mayo de ese año. Como fue señalado, fue durante la presidencia de Lacalle en 1992 que se dejaron de convocar

13. La crisis económica y social de los años 60' provocó un conjunto de luchas sindicales que llevaron progresivamente hacia la unificación. En setiembre de 1964 se convocó una Convención Nacional de Trabajadores (CNT) y entre 1964 y 1966 la CNT pasó de ser un organismo de coordinación a ser una central (Porrini 2002).

los Consejos de Salarios y como hasta ahora estos venían funcionando con la antigua ley que hacía depender del Ejecutivo la convocatoria, la posibilidad de que el candidato presidencial del Partido Nacional triunfara en las elecciones de noviembre y dejara de convocar a los Consejos se volvió más probable. La aprobación del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo era importante porque quitaba la potestad exclusiva al Ejecutivo de convocar a la negociación salarial tripartita por rama de actividad y permitía a trabajadores y empresarios solicitar la convocatoria obligando a la negociación entre las partes. La central de trabajadores PIT-CNT explícitamente hizo campaña en contra del candidato blanco, llamando a los trabajadores a votar en contra de las políticas de la década del 90' implementadas por el gobierno de Lacalle (El País 2009b) lo cuál generó presiones para el tramitar de forma rápida el proyecto en el parlamento. La central sindical incluso se reunió con la mesa política del Frente Amplio para solicitarle al partido que sus legisladores apresuren el trámite del proyecto de ley (El País 2009c). Uno de los dirigentes sindicales más importantes del período confirmó estas presiones del movimiento sindical al partido gobernante para que se aprobara la ley antes de la finalización del gobierno. *“El temor nuestro se radicaba en dos cosas. Primero, se iba alargando mucho y no se terminaba de aprobar más (...). Alargar mucho en el tiempo aprobar esa ley tenía para nosotros el temor de que llegara al año electoral y ahí era difícilísimo poner una ley de este tipo a aprobar. Venía la instalación del gobierno que nadie sabía de qué signo político iba a ser el próximo y corría peligro de que se perdiera en el camino. Y un segundo peligro que había, era el que las cámaras empresariales en el transcurso del tiempo fueron sacando musculatura , fueron levantando su voz, fueron recogiendo la complicidad de los grandes medios de comunicación que le colocaban todos sus títulos, fueron denunciando ante la OIT que iba a haber una ley, que las iba a pasar por arriba, que le quitaba derechos, que era inconsulto y entonces bueno, nosotros en determinado momento presionamos con lo que teníamos para que se aprobara la ley en el parlamento”*<sup>14</sup>.

Como lo anunciaron en su comparecencia en la comisiones del parlamento, los traba-

14. Entrevista a Juan Castillo ex-dirigente sindical y ex Director Nacional de Trabajo, ex Senador y Vicepresidente del Frente Amplio 24/11/16.

ADORES organizados realizaron movilizaciones a favor de la ley, durante la votación de la norma realizaron un paro parcial y se movilizaron hasta las gradas del parlamento para expresar su apoyo (El País 2009a).

## **Empresarios**

Al igual que los trabajadores, los empresarios también se movizaron pero en contra de la ley. Fueron al parlamento a expresar su opinión contraria al proyecto pero lo hicieron cada asociación por separado (Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 2009b, 2009d, 2009c, 2009b) ya que a diferencia de los trabajadores, los empresarios en Uruguay no experimentaron un proceso de unificación organizacional y no cuentan una única organización de cúpula<sup>15</sup>. La principal medida que tomaron fue la presentación de una queja ante la OIT (Organización Internacional del Trabajo) donde denunciaban que la ley aprobada<sup>16</sup> no tomó en cuenta los aportes del sector empleador y que violaba los convenios 98 y 154 de la OIT. Básicamente, los empresarios cuestionan que la ley “*no respeta esa autonomía e interfiere hasta extremos inaceptables en la voluntad de las partes para determinar los contenidos de la negociación, la estructura de la negociación, la legitimidad para negociar, la vigencia de los convenios colectivos y en el libre ejercicio de la actividad empresarial*” (OIT 2011)<sup>17</sup>. Además, en los días que se trataba el proyecto en el senado para su sanción, los empresarios realizaron un estrategia publicando avisos en los medios de comunicación donde alertaban que el proyecto de ley de negociación

15. A pesar de no contar con una organización de cúpula, los empresarios generaron consenso en torno a la queja frente a la OIT y la medida fue apoyada por unanimidad por las 24 organizaciones empresariales que negocian en Consejos de Salario (Entrevista a Juan Maihlos asesor de la Cámara de Nacional de Comercios y Servicios 22/08/19).

16. Los empresarios presentan la queja el 10 de febrero de 2009, antes incluso de la aprobación de la ley en el parlamento (Caso número 2699 en OIT).

17. En el año 2024 la queja de los empresarios todavía se mantiene a pesar de que en el año 2023 el gobierno de Luís Lacalle Pou (Partido Nacional) aprobó una ley que buscó levantar esta queja. Algunas de las modificaciones más importantes fueron la eliminación de la ultraactividad de los convenios, la exigencia de personería jurídica para organizaciones sindicales y empresariales, se elimina de las competencias del Consejo Superior Tripartito en cuestiones relacionadas sobre los niveles de negociación, se permite que cuando no existe sindicato a nivel de empresa los trabajadores puedan negociar a través de representantes designados y no mediante las organizaciones del sector como se establecía anteriormente. A pesar de estos cambios los empresarios mantuvieron la queja porque sostienen que el aspecto más relevante de la queja no fue resultado. Las organizaciones empresariales sostienen que la negociación sobre condiciones de trabajo y ajustes salariales debe resolverse sin participación del Estado en instancias bipartitas (La Diaria 2023).

colectiva que iba a sancionarse en el parlamento “hace peligrar a las pequeñas y medianas empresas y puede afectar el trabajo de muchos uruguayos.” (El Espectador 2009; La República 2009). Los avisos claramente buscaban mostrar el ejercicio de poder estructural para presionar por el bloqueo de la ley.

### **Actores estatales**

Las elites políticas no participaron en movilizaciones por fuera del parlamento ni a favor ni en contra de ley pero como fue señalado, en sus declaraciones y votaciones se observaron divisiones en torno a la ley. Mientras que el Frente Amplio tanto desde el gobierno como desde la estructura partidaria mostró siempre una postura a favor de la misma, los partidos tradicionales presentaron críticas y reparos a la aprobación de la ley y en la discusión de los artículos en el parlamento se alinearon con algunas posturas empresariales.

## **4.3. Diseño**

### **Trabajadores**

Las organizaciones de trabajadores participaron en el diseño de la ley. En el marco de la convocatoria al “*Compromiso Nacional para el Empleo, los Ingresos y las Responsabilidades*” se creó una comisión encargada de la elaboración de un proyecto de ley de negociación colectiva. En esa comisión, trabajadores organizados y representantes del gobierno -los empresarios fueron convocados pero como fue señalado anteriormente declinaron su participación- establecieron los lineamientos generales del proyecto que posteriormente fue ingresado al parlamento<sup>18</sup>.

La coincidencia en las preferencias de los representantes del gobierno y del sector sindical también puede observarse si se comparan los antecedentes ya señalados de la ley de

18. Refiriendo a esta alianza en la elaboración del proyecto, un diputado de la oposición señalaba en el parlamento durante la discusión del proyecto: “[...] esta no es la ley que todos hubiéramos querido, es decir, una norma nacida con una ancha base de apoyo político y social. Será la ley Bonomi-Castillo porque será la ley de este Gobierno y del PIT-CNT.” (Cámara de Representantes 2009, 79). La alusión refiere a Eduardo Bonomi el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y Juan Castillo el Secretario General de la central sindical al momento de la aprobación del proyecto.

negociación colectiva. Existía coincidencia en tres puntos fundamentales del documento elaborado en 2004 por los trabajadores y del proyecto de ley del año 2000 como la obligación de negociar, el reconocimiento a las organizaciones más representativas como sujetos de la negociación y la articulación de los niveles de negociación favoreciendo a los niveles superiores (FESUR 2004).

## **Empresarios**

Como fue señalado, los empresarios no participaron en el diseño de la ley ya que decidieron no participar de la convocatoria del gobierno a discutir la nueva forma de regulación de la negociación colectiva y esta auto exclusión, pero justificada según la versión empresarial en la poca consideración que brindó el gobierno a sus preferencias, fue la causa de la queja empresarial ante la OIT. En relación a este punto, en su queja los empresarios señalan: *“Señalan las organizaciones querellantes que el Gobierno se ha caracterizado por la convocatoria ligera e ineficaz para la conformación de algunos ámbitos de carácter tripartito, los que se han integrado por el sector empleador con la esperanza siempre frustrada de que se recogieran y respetaran sus aportes. Lejos de ello, la incidencia del sector empresarial en la formación de las normas ha sido y es nula.”* (Informe OIT 2009)

En entrevista al ex Ministro de Trabajo (2010-2013) Eduardo Brenta señalaba la posición del gobierno sobre esta postura empresarial: *“Una cosa es consultar y dialogar y otra cosa es tomar como tal las posiciones del otro. Los empresarios se retiraron de la negociación (...), cuando uno se retira de la negociación no puede argumentar que no lo escuchan. Lo que sí pasó es que los empresarios no querían la ley (...), en aquel momento por lo menos la mayoría no era partidario de la ley. No hay que olvidar también que (...), un capítulo que era referido precisamente a las ocupaciones del lugar de trabajo y demás, a instancias de una conversación entre empresarios (...) el presidente Vázquez aceptó retirar cuatro artículos de la ley, lo cuál demuestra que efectivamente hubo diálogo y hubo escucha, ahora de ahí a aceptar integralmente el planteo del sistema empresarial, eso sí*

*no sucedió.*”<sup>19</sup>.

### **Actores estatales**

Con el retiro de los empresarios de las instancias de diálogo, el diseño de la ley quedó en manos del gobierno y los trabajadores. Pero algunas preferencias del sector empresarial coincidían con parte de las preferencias que tenían los partidos de oposición en el parlamento que lograron modificaciones relevantes de la ley en áreas como ocupaciones de lugares de trabajo y los mecanismos de conciliación de los acuerdos en los Consejos. En la Cámara de Diputados el proyecto de ley se aprobó tal y como lo había enviado el Ejecutivo<sup>20</sup> y como ya fue señalado en el trámite del proyecto en diputados el partido de gobierno impuso sus mayorías para la aprobación del mismo sin tomar en cuenta ninguna de las críticas de la oposición provocando su retiro de sala ([El País 2009a](#)). En el Senado sin embargo, el proyecto se aprobó con el agregado de una cláusula de paz propuesta por el Partido Nacional que obligaba a las partes a no llevar adelante conflictos una vez acordado un convenio colectivo ([Cámara de Senadores 2009](#)). El Partido Colorado se opuso a la ley en general mientras que el Partido Nacional la votó en general pero votó y argumentó en contra de los principales artículos como el que creaba el Consejo Superior Tripartito, la ultraactividad de los convenios colectivos, la inclusión de las condiciones de trabajo como materia de negociación y la obligación de que los salarios mínimos acordados a nivel de empresa no pueden ser menores a los acordados a nivel de rama.

#### **4.4. Sistematización de evidencia y ponderación**

La tabla 6 sistematiza la evidencia presentada en las secciones anteriores y la tabla 7 pondera la evidencia comparando las hipótesis de a pares y expresando el ratio de probabilidad de esta comparación en decibeles. Al igual que en el capítulo anterior, el orden de

19. Entrevista a Eduardo Brenta ex Ministro de Trabajo y Seguridad Social (2010-2013), 29/11/16)

20. Tomando en cuenta consideraciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y planteos de los empresarios, el Ejecutivo decidió retirar el proyecto los artículos 21 al 24 que establecían la ocupación de lugares de trabajo como una extensión del derecho de huelga ([Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 2009a](#))

la evidencia en la tabla busca seguir el orden lógico presentado en la figura que resume el mecanismo causal. Como se observa, a diferencia del capítulo anterior, se parte de un prior que favorece levemente a la hipótesis 3 respecto a las demás hipótesis. La justificación de este prior, es que en el análisis anterior del caso, el Estado y las elites políticas habían sido los actores más relevantes para impulsar la ley de negociación salarial. Dado este antecedente, es esperable a priori que también sean los protagonistas en la aprobación de la nueva ley.

La evidencia  $E_1$  tiene una probabilidad levemente mayor de ser observada en  $H_1$  en relación a  $H_2$  o  $H_3$ . La probabilidad es apenas superior a las hipótesis alternativas porque si bien  $E_1$  es altamente probable bajo  $H_1$ , en ninguna de las dos hipótesis alternativas se espera que los trabajadores expresen preferencias contrarias a la ley de negociación colectiva.  $E_2$  y  $E_3$  tiene mayor probabilidad en  $H_1$  que en  $H_3$  debido a que  $H_3$ , sobre todo en los trabajos sobre las reformas de bienestar en América Latina, supone la debilidad de los actores sociales. La probabilidad de encontrar  $E_3$  es mayor bajo  $H_1$  que sobre  $H_2$  o  $H_3$  ya que la existencia de monopolio en la representación es un indicador de la fortaleza organizacional de los sindicatos. Como fue analizado anteriormente, en la medida en que la hipótesis sobre VoC no predice la debilidad de los sindicatos, la probabilidad de esta evidencia en  $H_1$  y  $H_2$  es similar. Es posible tomar estas evidencias como dos indicadores que muestran el aumento del poder de los trabajadores en el periodo previo a la aprobación de la ley y la potencial utilización de estos recursos de poder organizacional para favorecer sus preferencias a favor de la ley. La movilización de los trabajadores a favor de la ley es una evidencia a favor de  $H_1$ , que en combinación la evidencia que muestra preferencias a favor de la ley ( $E_1$ ) y el aumento del poder organizacional ( $E_2$ ,  $E_3$ ), aumenta el poder explicativo de esta evidencia en el mundo de  $H_1$ .  $E_5$  tiene una probabilidad similar bajo  $H_2$  y  $H_3$  pero mayor en  $H_1$  sobre todo si tomamos en cuenta la evidencia anterior. Resumiendo, las piezas de evidencia de  $E_1$  a  $E_5$  muestran que los trabajadores tuvieron claras preferencias a favor de la ley, aumentaron su poder organizacional antes de su aprobación, se movilizaron para presionar por la aprobación de la ley y participaron

en su diseño. Esta acumulación de evidencia otorgan fortaleza a  $H_1$  sobre las otras dos hipótesis.  $E_6$  presenta una probabilidad mayor de ser encontrada bajo  $H_3$  en comparación a  $H_1$  y  $H_3$  ya que  $H_3$  supone debilidad de los actores sociales, ya sea de organizaciones empresariales o de organizaciones de trabajadores. La ausencia de monopolio en la representación de empresarios ( $E_6$ ) es un indicador de la debilidad organizacional de este actor. Esta evidencia es más probable de encontrar bajo  $H_3$  que sobre las otras dos hipótesis alternativas pero como sabemos que los trabajadores no presentan la misma debilidad que los empresarios, la evidencia de  $E_6$  otorga menor probabilidad a  $H_3$ .  $E_7$  y  $E_8$  son evidencias que tienen muy baja probabilidad de presentarse bajo  $H_2$  pero es el tipo de evidencia que en el mundo de  $H_1$  existiría con alta probabilidad. En  $H_3$  no esta clara la probabilidad de estos dos tipos de evidencia ya que en esta hipótesis la debilidad de los actores sociales toma como referencia principal a las organizaciones de trabajadores. Al igual que en análisis del capítulo anterior, optamos por asumir una probabilidad baja a estas evidencias en  $H_3$ , por esta razón el ratio del logaritmo de probabilidad de  $E_7$  y  $E_8$  entre  $H_3$  y  $H_2$  tiende a 0.  $E_9$  es una evidencia con una alta probabilidad de ocurrir en  $H_1$  pero también en  $H_3$ . La probabilidad de esta evidencia se vuelve mayor en  $H_1$  que en  $H_3$  en la medida en que tenemos evidencia que los trabajadores sí participaron del diseño de la ley ( $E_5$ ) y la debilidad de los actores sociales que supone  $H_3$  no se corresponde con la evidencia sobre la fortaleza del actor sindical al momento de aprobación de la ley que se encontró previamente ( $E_{2-5}$ ). Las evidencias de  $E_{10-12}$  otorgan una evidencia mixta a  $H_3$ . Por un lado,  $E_{10}$  muestra que existieron desde al Estado proyectos anteriores de regulación de la negociación colectiva y que por lo tanto la ley del 2009 podría ser una iniciativa que provenga desde las elites políticas actuando con independencia de los actores sociales. Pero por otro lado,  $E_{11}$  muestra que el contenido de la ley generó fuertes divisiones en los partidos políticos y que la ley no generó un consenso dentro parlamento. Finalmente,  $E_{12}$  muestra que el paramento influyó en el diseño de la ley, en particular en los aspectos relacionados a mecanismos de arbitraje de conflictos mediante cláusulas de paz.  $E_{10}$  y  $E_{12}$  son evidencias con alta probabilidad de existir bajo  $H_3$  pero  $E_{11}$  es menos probable de que

exista en la hipótesis que otorga protagonismo a los actores estatales.

**Cuadro 6: Sistematización de evidencia**

Evidencia	Clasificación	Fuente
Expresiones públicas de representantes de organizaciones de trabajadores a favor de la ley	E <sub>1</sub>	FESUR (2004) y Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 (2009a)
Aumento del grado de sindicalización de los trabajadores en el periodo anterior a la reforma	E <sub>2</sub>	Instituto Cuesta Duarte (2014)
Monopolio en la representación de organizaciones de trabajadores	E <sub>3</sub>	Porrini (2002)
Organización de movilizaciones de trabajadores a favor de la ley	E <sub>4</sub>	El País (2009b, 2009c, 2009a) Entrevista a dirigente sindical
Participación de las organizaciones de trabajadores en la consulta, orientación y redacción de la ley	E <sub>5</sub>	Cámara de Representantes (2009) y FESUR (2004)
Ausencia de monopolio en la representación de organizaciones de empresarios	E <sub>6</sub>	Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 (2009b, 2009d, 2009c, 2009b), Entrevista a dirigente empresarial
Expresiones públicas de representantes de organizaciones de empresarios en contra de la ley	E <sub>7</sub>	El Espectador (2007a, 2007b) y Tratamiento en Comisión de Ley 18.566 (2009b, 2009c, 2009d)
Utilización de poder instrumental de los empresarios en contra de la ley	E <sub>8</sub>	El Espectador (2009) y La República (2009)
Ausencia de participación de las organizaciones de empresarios en la consulta, orientación y redacción de la ley	E <sub>9</sub>	El Espectador (2007a, 2007b)
Existencia de proyectos de ley anteriores al incremento de la movilización social	E <sub>10</sub>	FESUR (2004)
División en las elites políticas en torno a la ley	E <sub>11</sub>	El País (2009a)
Inclusión de modificaciones a la ley durante la discusión parlamentaria	E <sub>12</sub>	Cámara de Senadores (2009)

Fuente: elaboración propia

La suma de las ponderaciones de la evidencia muestra que existe mayor probabilidad de que los actores sindicales hayan sido las protagonistas en la aprobación de la ley de negociación colectiva pero esta probabilidad es menor si la hipótesis alternativa de comparación es la derivada de las teorías que colocan énfasis en los actores estatales. Si comparamos la hipótesis que coloca como protagonistas a los actores empresariales versus la que coloca a los actores estatales, existe evidencia débil en favor de estos últimos. Finalmente, en relación a la comparación entre VoC y PRT, existe evidencia concluyente en favor de la última en relación a la primera. La mayor probabilidad de PRT sobre la hipótesis que coloca como protagonistas a los actores estatales proviene de la evidencia

**Cuadro 7: Ponderación de evidencia en dB**

	H <sub>3</sub> :H <sub>1</sub>	H <sub>3</sub> :H <sub>2</sub>	H <sub>1</sub> :H <sub>2</sub>
Prior	3	3	0
E <sub>1</sub>	-1	0	1
E <sub>2</sub>	-3	0	3
E <sub>3</sub>	-6	0	6
E <sub>4</sub>	-20	0	20
E <sub>5</sub>	-30	0	30
E <sub>6</sub>	-6	3	10
E <sub>7</sub>	-6	3	10
E <sub>8</sub>	-10	3	10
E <sub>9</sub>	-10	3	10
E <sub>10</sub>	10	10	0
E <sub>11</sub>	-10	-10	0
E <sub>12</sub>	10	10	0
Posterior	-79	25	100

Fuente: elaboración propia

que muestra que los actores sindicales jugaron un rol relevante en la aprobación de la ley y que los actores estatales no actuaron con independencia de los actores sindicales.

## **5. Vínculos del Frente Amplio y el movimiento sindical**

La evidencia nos muestra que los actores sindicales utilizaron su estrecha relación con el gobierno del Frente Amplio para presionar por la aprobación de la ley que estaba estancada en el parlamento. Esta alianza entre sindicatos y la izquierda en el Uruguay ha sido reconocida y analizada por la literatura sobre el caso. Desde su surgimiento como partido político en 1971, el Frente Amplio ha mantenido un vínculo estrecho con la central sindical. A diferencia de otras izquierdas latinoamericanas como el Partido Socialista en Chile, en Uruguay, el Frente Amplio adoptó los programas del movimiento sindical como su plataforma histórica y aunque recorrió un proceso de moderación ideológica, la “hermandad” entre el movimiento sindical y partido se mantuvo (Luna 2007).

Doglio y col. (2004) sostienen que la relación del sindicalismo con la izquierda uru-

guaya se puede analizar en base tres variables: “interconexión directriz” (existe una fuerte presencia de cuadros sindicales en las listas del partido), “sintonía programática” (el partido y el sindicalismo comparten muchos aspectos programáticos) y “coincidencia táctica” (alta coincidencia entre izquierda y sindicatos frente a temas de coyuntura). En este sentido el Frente Amplio no sólo se ha mantenido con una estructura de un partido orgánico de masas con fuerte activismo interno (Pérez y col. 2020) sino que también ha mantenido sus redes con los actores sindicales organizados. Si bien el vínculo con el sindicalismo no es orgánico ya que no existe representación sindical en la organización del partido, los vínculos informales son fluidos. Un estudio de la socialización política de los elites políticas en Uruguay muestra que en el periodo 2000-2015 entre el 48% y el 62% de los senadores, diputados y ministros del Frente Amplio declaraba provenir de la militancia política en el sector sindical mientras que este porcentaje en los Partidos Tradicionales (Partido Colorado y Partido Nacional) rondaba el 4% y el 17% (Bottinelli Freire, Maneiro y Pérez Chabaneau 2012). Como señaló un diputado del Frente Amplio en una entrevista, si bien la comisión de asuntos sociales del partido busca intervenir cuando existen conflictos grandes con el movimiento sindical, la relación predominante es informal: “(...) mismo los ministros vienen del movimiento sindical (..) y acá el que más el que menos pasó por el movimiento sindical o estuvo cerca; hay una relación personal que ayuda muchísimo.”<sup>21</sup>

Como ha sido señalado por Anria y col. (2022) existe una conexión orgánica entre el Frente Amplio y las organizaciones de trabajadores que se basa en mecanismos informales como la doble militancia en el partido y en la organización sindical y los vínculos personales. Esta conexión orgánica en conjunto con una estructura partidaria que otorga poder de decisión a la militancia hace que el partido sea permeable a las demandas de los sectores populares generando un tipo de inclusión que Anria y Bogliaccini (2022) denominan empoderada (“empowered inclusion”).

Lo que no ha sido señalado por la literatura es que el vínculo estrecho entre partidos

21. Entrevista a Jorge Pozzi diputado del Frente Amplio 13/09/2016.

y sindicalismo puede tener implicancias teóricas desde la mirada de la teoría de recursos de poder. En este caso, la relación entre el sindicalismo y la izquierda en Uruguay fue utilizada por las organizaciones sindicales para aumentar su poder y capacidad de influencia compensando en el ámbito político partidario la debilidad estructural que presenta el sindicalismo en la región. El acceso a la estructura partidaria mediante vínculos informales impulsó toda la agenda de leyes obreras que fortalecieron al sindicalismo - generando por ejemplo protecciones a los líderes sindicales- y permitieron a su vez presionar con más recursos al partido de gobierno para lograr la aprobación de la nueva ley de negociación colectiva aprobada en 2009<sup>22</sup>.

## 6. Conclusiones

Este capítulo describió los cambios legislativos en materia laboral que se llevaron adelante con la llegada de la izquierda al gobierno en 2005 y se muestra cómo estos cambios en las leyes laborales fueron claves para entender el fortalecimiento del sindicalismo en el periodo. A su vez, este aumento en el poder y capacidad de movilización del sindicalismo explica el impulso que recibió la nueva ley de negociación colectiva del 2009.

Este proceso enfatiza la importancia de la alianza entre partidos de izquierda y sindicatos que plantea la teoría de recursos de poder para lograr cambios en el Estado de bienestar. Pero el análisis de caso también muestra que en contextos de debilidad estructural de los sindicatos como los que muestra la región, el poder de la organización partidaria se vuelve un componente esencial que puede compensar la debilidad del movimiento sindical para llevar adelante agendas de regulación laboral que promuevan sus

22. Resulta interesante comparar este proceso con el desarrollo de los países europeos. A diferencia del resto de los países de América Latina, Uruguay nunca tuvo un Código de Trabajo, ni siquiera una ley general de trabajo sino más bien una regulación fragmentaria, asistemática y puntual (Uriarte 2006). Uruguay es un país con una tradición de no regulación de los contratos laborales al igual que Dinamarca, Gran Bretaña o Suecia. En estos países con tradiciones incompletas y no sistemáticas de regulación laboral, la protecciones al empleo fueron incluidas en la negociación colectiva y no reguladas por ley, sobre todo en los países donde el sindicalismo tenía organizaciones fuertes (Emmenegger 2015). En Uruguay en cambio, las organizaciones sindicales recurrieron a sus vínculos partidarios para regular las protecciones al empleo y fortalecer sus organizaciones para después consolidar mediante una ley el proceso de negociación colectiva.

intereses. En este sentido, Uruguay puede explicarse como un caso de recursos de poder coordinado desde el Estado.

En relación a esta ley, el capítulo argumenta que la institucionalidad de negociación aprobada en la ley es la más cercana al concepto clásico de neocorporativismo al reducir la capacidad de intervención unilateral del Estado en las negociaciones y habilitar un espacio de intercambio político entre los actores sociales.

El análisis de rastreo de procesos indica que a diferencia de la ley de 1943, en el año 2009 los actores sindicales en alianza con la izquierda en la arena partidaria, fueron los protagonistas de la aprobación de la nueva institucionalidad de negociación. Este origen sindical de la ley de 2009 puede explicar el menor protagonismo del Estado en esta regulación en comparación con la ley original de 1943. Como se analizará en el capítulo 4, la imposibilidad de desactivación unilateral por parte del Estado que impuso la nueva ley obligó a los actores estatales a generar cambios en las reglas de negociación que permitieran transitar fases bajas del ciclo económico con moderación salarial pero manteniendo los espacios de negociación salarial.

## Capítulo 4

# ¿Estatismo o Neocorporativismo? El rol del Estado en la política de ingresos en Uruguay

### 1. Introducción

En el auge del boom de las commodities Uruguay transitó el conflicto distributivo posterior a las reformas neoliberales mediante negociaciones salariales para los trabajadores formales que fueron determinadas en gran medida por fuera de los mecanismos de mercado. Esta instauración de las instituciones neocorporativas representa un caso excepcional a nivel comparado. A diferencia de Argentina, la instalación de instituciones de negociación salarial convivió con una política macroeconómica relativamente estable que permitió mantener niveles de inflación controlados durante todo el periodo. Tomando como base las teorías neocorporativas, la pregunta que busca responder este capítulo es mediante qué mecanismos Uruguay logró compatibilizar negociaciones salariales neocorporativas con una macroeconomía estable incluso en contextos de baja en el ciclo económico. Como es señalado por la teoría, esta compatibilización de macroeconomía estable y negociación neocorporativa es un desafío en este tipo de institucionalidad que

puede presentar problemas para que los aumentos salariales se moderen frente a la baja del ciclo económico. La teoría neocorporativa afirma que la estabilidad macroeconómica en contextos de negociación centralizada surge de la incorporación de mecanismos de coordinación salarial que orienten la negociación. Como fue mostrado en el capítulo 1, Uruguay logró con este tipo de negociación compatibilizar estabilidad macroeconómica con aumentos salariales sostenidos; este capítulo busca identificar cuáles fueron agentes de coordinación salarial que permitieron lograr este objetivo.

Si bien la literatura sobre el análisis de las experiencias neocorporativas en Europa es enorme, los estudios sobre el funcionamiento de estas nuevas experiencias neocorporativas en el cono sur de América Latina han sido escasos. Este capítulo busca realizar un aporte tanto a la literatura sobre variedades de capitalismo (VoC) en la región como a la literatura sobre neocorporativismo que tiene su centro de análisis en los países desarrollados de Europa. En relación a la primera, el capítulo busca describir y explicar el funcionamiento de instituciones neocorporativas de excepción y enfatiza el rol del Estado como el actor más importante en la coordinación salarial de los diferentes sectores. En relación a la segunda, el trabajo analiza las teorías sobre las condiciones de funcionamiento del neocorporativismo europeo evaluando su aplicación a un contexto con condiciones estructurales muy diferentes: histórica debilidad de la clase trabajadora, mayor presencia de trabajadores informales, menor grado de industrialización, debilidad de organizaciones empresariales, menor autonomía de las organizaciones sociales en relación al Estado, entre otras. En este sentido, el trabajo busca aportar evidencia sobre el funcionamiento de instituciones neocorporativas en un país de desarrollo medio discutiendo el alcance de las teorías neocorporativas que tienen como centro los países europeos y las posibilidades que tiene un país de la periferia capitalista de desarrollar caminos institucionales alternativos a la estrategia de competencia internacional basada en mercados laborales flexibles y bajos salarios como forma de atraer capital (Crowley y Stanojević 2011).

El objetivo de este capítulo es explicar el funcionamiento del neocorporativismo en Uruguay y en particular identificar los mecanismos institucionales que permitieron la

adaptación de este modelo económico al contexto económico adverso que experimentó el país entre 2011 y 2019. En primer lugar, busca conceptualizar, tomando como base la discusión conceptual del capítulo 1, la nueva forma de negociación salarial que surge en Uruguay a partir de 2005 como una variante del neocorporativismo clásico europeo y diferente a la tradición estatista latinoamericana. En segundo lugar, se busca analizar el efecto que generaron las decisiones de política de ingresos del Estado sobre el control de la inflación como una estrategia para hacer frente al nuevo contexto de restricciones económicas.

El capítulo está organizado en ocho secciones. En la primera sección se realiza una revisión teórica sobre las condiciones de funcionamiento del neocorporativismo en Europa y se identifican tres explicaciones que permiten comprender la compatibilidad entre ésta institucionalidad y un desempeño macroeconómico estable. En esta sección también se distingue entre coordinación horizontal y vertical de salarios; dos tipos de coordinaciones salariales que muchas veces aparecen implícitas en las explicaciones sobre el funcionamiento neocorporativo. En la siguiente sección se describen dos periodos de funcionamiento del neocorporativismo en Uruguay y se presentan hipótesis explicativas surgidas de la revisión teórica que van a ser evaluadas en las secciones siguientes. En las secciones cuatro y cinco se operacionalizan los conceptos de coordinación salarial horizontal y vertical y se presenta inferencia descriptiva de estos conceptos en el modelo neocorporativo uruguayo. En las secciones seis y siete se ponen a prueba hipótesis que buscan explicar la coordinación horizontal y vertical de salarios. En la siguiente sección se resume el argumento del capítulo que muestra como la intervención directa del Estado en las votaciones de los laudos salariales y la intervención indirecta mediante la presentación de las pautas de aumento salarial permiten explicar la coordinación horizontal de salarios orientada hacia la moderación. Por otro lado, la incorporación de cláusulas de paz, en particular en el sector no transable, permite entender como la coordinación horizontal de salarios orientada a la moderación permitió una coordinación vertical que moderó los sueldos efectivamente pagados a los trabajadores. Estos elementos en conjunto con

una política monetaria restrictiva en el periodo explican la adaptación del funcionamiento del neocorporativismo uruguayo a un contexto económico más restrictivo. Finalmente, el trabajo concluye discutiendo los hallazgos con la literatura de neocorporativismo y la de variedades de capitalismo.

## **2. Funcionamiento de las instituciones neocorporativas: determinantes de la moderación salarial**

Los trabajos posteriores a los esfuerzos de conceptualización del neocorporativismo desarrollados en el capítulo 1, se concentraron en estudiar empíricamente el funcionamiento del sistema en la práctica y en las consecuencias de esta forma de intermediación de intereses sobre el desempeño macroeconómico (Crepaz 1992; Flanagan 1999; Hicks y Kenworthy 1998; Kenworthy 2002; Vis, Woldendorp y Keman 2012).

En los análisis sobre desempeño macroeconómico del neocorporativismo, el principal objetivo de la literatura sobre este tema ha sido explicar la dinámica de contención salarial (Thelen 2014). En los trabajos sobre el tema podemos identificar que la literatura ha señalado tres actores relevantes para explicar la moderación salarial en la negociación neocorporativa.

Una temprana explicación en la literatura señala la importancia de la centralización de las decisiones dentro de la confederaciones como una variable relevante. Swenson (1991) ha descrito los efectos de la negociación salarial en diferentes sectores de la economía y su impacto en el modelo neocorporativo. Para el autor, los sectores expuestos al comercio internacional buscan contener los aumentos de salarios en los sectores protegidos de la economía ya que éste aumento genera presiones por salario en el resto de los sectores. Mientras que el sector transable disciplina los aumentos salariales del sector mediante pérdida de competitividad y empleo, los sectores protegidos no cuentan con dispositivos de moderación ya que pueden financiar el incremento de los costos salariales mediante aumento de precios en el mercado interno externalizando los costos en los consumidores.

Para el autor la moderación salarial que permite mantener el modelo neocorporativo resulta de una coordinación intersectorial entre los diferentes actores de la economía. Según Swenson esta tensión entre sector transable y no transable llevó en Suecia y Dinamarca a una alianza entre la socialdemocracia y trabajadores y empresarios de sectores no protegidos a favor de la centralización en la negociación salarial. La centralización implicaba la delegación de la autoridad en las federaciones buscando una menor diferenciación salarial entre los sectores de actividad.

Expandiendo el argumento anterior, [Garrett y Way \(1999\)](#) se centran en uno de los sectores protegidos más importantes en la economía: el sector público. Los autores buscan reconciliar las visiones que plantean los beneficios macroeconómicos de la fortaleza sindical con aquellas que plantean las distorsiones macroeconómicas de tener fuertes organizaciones de trabajadores. Su argumento es que los problemas macroeconómicos de los regímenes laborales fuertes en las últimas décadas se deben al crecimiento del sindicalismo en el sector público. En aquellos países donde las organizaciones sindicales del sector público son extremadamente fuertes, las confederaciones sindicales por más amplias que sean no pueden contener la suba de salarios en este sector, con consecuencias negativas para el sector privado, particularmente el sector transable. Los gremios del sector público pueden ejercer un lobby efectivo sobre las federaciones sindicales utilizando su autoridad para el aumento de salarios a expensas de la competitividad de otros sectores, ya que el aumento del salario a los funcionarios públicos incrementa la presión por la suba de salarios en el sector privado, afectando particularmente a los sectores que no pueden externalizar el aumento de costos -típicamente, el sector transable.

En un enfoque novedoso también centrado en la confederación sindical, [Baccaro y Simonì \(2010\)](#) han señalado los determinantes organizacionales de la moderación salarial de los sindicatos. Para la literatura clásica sobre neocorporativismo, la moderación salarial era el resultado de organizaciones de trabajadores fuertemente centralizadas controladas por un grupo pequeño de líderes nacionales capaces de imponer las decisiones sobre restricción salarial a los sindicatos de base siempre más radicales y militantes. Esta literatura

asume que los líderes tienen una mirada de más largo plazo que las bases, que las preferencias políticas de los afiliados están determinadas de forma exógena a los procesos organizacionales y son sistemáticamente más extremas que la de los líderes (Baccaro y Simoni 2010, 597-98). Bajo estos supuestos, el único mecanismo que tienen los líderes nacionales para moderar las preferencias a la interna de sus asociaciones es el control jerárquico de la organización. Baccaro y Simoni argumentan en cambio que son los procesos democráticos y no el control jerárquico a la interna de las organizaciones los que moderan las demandas salariales. Las asambleas y la ratificación de los acuerdos salariales por parte de los afiliados pueden moderar las preferencias salariales de los sindicatos mediante dos mecanismos. Primero, si contrariamente a lo que postula la teoría clásica del neocorporativismo, la mayoría de los afiliados tienen preferencias moderadas, la mayor democracia sindical puede hacer que esta mayoría predomine sobre una minoría más radical y movilizada. En segundo lugar, si los representantes sindicales logran persuadir a los miembros de sus organizaciones que sus intereses están mejor servidos por políticas salariales moderadas, el proceso comunicativo asociado a la democracia puede construir una mayoría a favor de la moderación en la interna de la organización (599) <sup>1</sup>.

La discusión acerca de las preferencias es importante porque ha sido señalado como uno de los déficits de la literatura sobre neocorporativismo. La literatura sobre este tema no ha investigado profundamente acerca de los microfundamentos de las tomas de decisión a la interna de las organizaciones de interés y los gobiernos y muchas veces asume preferencias homogéneas de los miembros o ausencia de procesos democráticos para resolver conflictos internos (Flanagan 1999, 1156).

Una segunda variable señalada por la literatura se centra en las señales que brinda el Banco Central a los actores en la negociación buscado incorporar la política monetaria al análisis de la performance macroeconómica del neocorporativismo.

Franzese y Hall (2000) han enfatizado la importancia de las señales que brinda la

1. Baccaro (2003) ha señalado que estos mecanismos no jerárquicos permiten la concertación salarial en países que no cuentan con la estructura organizacional clásica del neocorporativismo de organizaciones centralizadas y monopólicas con asociaciones sin democracia interna.

política monetaria de un Banco Central independiente a los actores en la negociación salarial y como la coordinación salarial refuerza estas señales.

Cuando los salarios son acordados antes de conocer con exactitud la política monetaria que seguirá un gobierno, los actores en la negociación salarial tienen incentivos para acordar salarios nominales mayores a los objetivos de salario real que desean obtener para descontar la posibilidad de que la inflación futura disminuya sus ganancias. Como consecuencia, los acuerdos salariales terminan siendo más inflacionarios de lo que podrían haber sido en otro contexto con menores expectativas de inflación esperada. En su argumento, cuando los bancos centrales son independientes, es posible reducir el “incremento inflacionario” de la negociación salarial, ya que los actores observan la independencia del Banco Central como una señal de credibilidad acerca de la política monetaria futura. La independencia funciona como un seguro de que el banco no responde a políticos para los cuales las políticas monetarias expansivas son electoralmente más atractivas y que la política monetaria seguirá un camino anti-inflacionario. Pero las señales que brinda el Banco Central sobre la política monetaria sólo pueden ser efectivas en contextos en donde existe una negociación salarial coordinada, ya que en contextos de no coordinación los actores en cada unidad de negociación no tienen incentivos para moderar sus salarios debido a que no pueden contar con que otros sectores de la economía realizarán una contención salarial. Como generalmente cada unidad de negociación es demasiado pequeña como para influir en la economía general y no existe coordinación con el resto de los sectores, los actores son incapaces de controlar el efecto global de sus decisiones y no tienen incentivos para moderar sus salarios incluso ante señales de que el Banco Central seguirá una política monetaria contractiva. Frente a este escenario, un Banco Central independiente seguirá una política monetaria deflacionaria que disminuirá los niveles de actividad y hará pagar los aumentos salariales nominales con desocupación. Cuando existe coordinación salarial, la negociación salarial se desarrolla en el marco de estructuras organizacionales que permiten a los actores tomar en cuenta el efecto de sus decisiones. La negociación transcurre en organizaciones de cúpula de trabajadores y empresarios fuertemente centralizadas en

dónde algunos sectores sirven como guías para el resto de los sectores en negociación. Como estos sectores saben que el Banco Central responderá frente a sus acuerdos, están pendientes de las señales que brindan las autoridades. A su vez, las autoridades del Banco Central anticipan la fortaleza de los actores y evitan seguir una política monetaria restrictiva. En ese marco las señales que brinda el Banco Central son más efectivas porque los actores pueden asegurarse que su moderación salarial va a ser imitada en el resto de los sectores de actividad. De esta manera, la coordinación salarial puede reducir la inflación sin generar desocupación.

Finalmente, la literatura más reciente sobre neocorporativismo ha resaltado el rol del Estado en las actividades de coordinación, particularmente su capacidad de imponer nuevas estrategias de producción a los actores con la amenaza de establecer unilateralmente reformas que disminuyan los costos de producción (Huo y Stephens 2015). Una de las grandes diferencias entre las negociaciones tripartitas clásicas de la década del 60' y 70' en Europa en comparación con las más recientes de la década del 90', es precisamente el rol del Estado. La debilidad de los actores sociales y la necesidad de los gobiernos de mantener precios competitivos, tipos de cambio estables y apoyos mínimos a reformas laborales y de seguridad social ha aumentado la influencia del Estado en el tripartismo al punto de ser responsable en algunos casos de dirigir muchas de las negociaciones (Fajertag y Pochet 2000). Thelen (2014) ha señalado la capacidad estatal como una variable clave para llegar a negociaciones tripartitas exitosas que contengan acuerdos amplios que beneficien a la mayor parte de los actores en la negociación. Para estas explicaciones la gobernabilidad del sistema de relaciones laborales se vuelve una variable relevante al momento de analizar la capacidad de coordinación (Traxler y Kittel 2000). En otras palabras, es necesario comprender mejor el rol y las características de la política del neocorporativismo (Molina y Rhodes 2002, 312).

El cuadro 8 resume las tres hipótesis más relevantes que utiliza la literatura para explicar la moderación salarial en el neocorporativismo.

**Cuadro 8: Condiciones para el funcionamiento del neocorporativismo**

Variables	Argumento	Mecanismo	Casos	Actor que orienta la negociación	Fuente
Centralización de las decisiones sobre huelgas y conflictos laborales a nivel de la federación.	Mayor centralización permite disciplinar la negociación salarial en los sectores protegidos. Los aumentos salariales de los sectores no transables no deberían diferenciarse demasiado de los sectores protegidos.	Centralización sindical genera una coordinación salarial entre sector transable y no transable.	Suecia y Dinamarca	Confederación	Swenson 1991
Independencia del Banco Central y centralización de la negociación salarial	La amenaza de seguir una política monetaria restrictiva por parte del Banco Central independiente genera moderación salarial	Señales y expectativas de la respuesta del Banco Central a los resultados de la negociación salarial	Alemania y OCDE	Banco Central	Franzese y Hall 2000
Capacidad estatal	El Estado es el actor que puede imponer preferencias de largo plazo a los actores durante la negociación al establecer una solidaridad impuesta.	Habilidad del gobierno para intervenir directamente en la negociación salarial e imponer acuerdos si los negociadores no pueden acordar.	Dinamarca y Holanda	Estado	Thelen 2014

Fuente: Elaboración propia

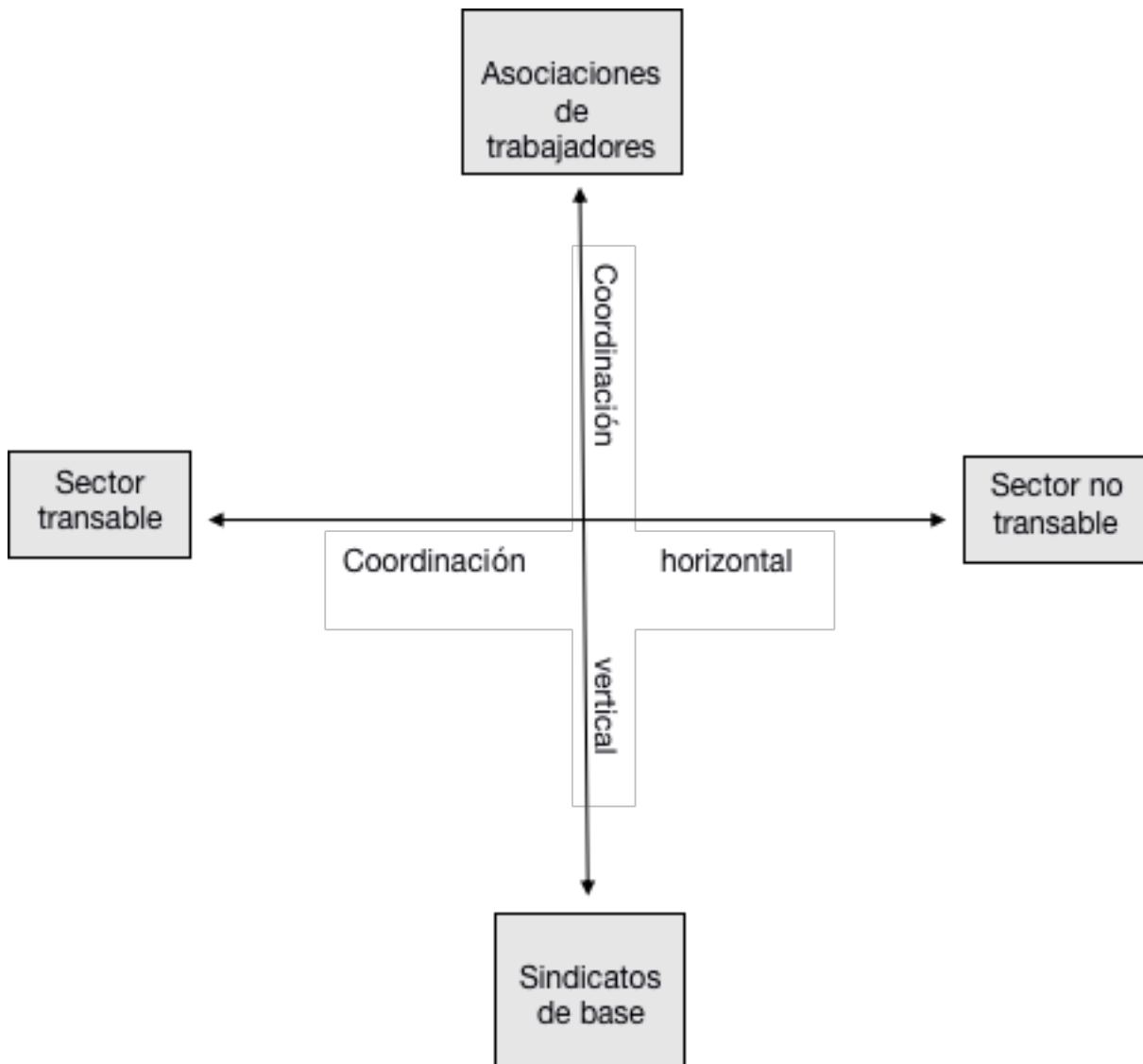
## 2.1. Dos tipos de coordinación: vertical y horizontal

Como surge de este repaso, la dinámica de moderación salarial que se propone explicar la literatura sobre neocorporativismo es producto de una coordinación salarial entre distintos sectores económicos. Esta coordinación salarial es el mecanismo causal principal que media entre las variables independientes principales de esta literatura y las características organizacionales de los actores sociales, centralización, monopolio de la representación, densidad sindical, etc- y el desempeño macroeconómico de los países. La coordinación puede definirse como el grado en que los arreglos salariales es activamente coordinado en toda la economía por los sindicatos y las organizaciones empresariales (Franzese y Hall 2000). Para comprender mejor este fenómeno es necesario distinguir analíticamente dos dimensiones de la coordinación que están muchas veces implícitos en esta literatura<sup>2</sup>. Siguiendo a Traxler y Kittel (2000) podemos distinguir un problema de coordinación horizontal y vertical. La coordinación horizontal es resultado de la heterogeneidad de trabajadores y la diferenciación de las negociaciones de salarios por diferentes tipos de empleo. El problema fundamental en este tipo de coordinación son las externalidades que crea la negociación salarial de ciertos sectores económicos sobre otros grupos.

2. Otros autores han señalado que también es necesario una mejor conceptualización y discusión sobre la variable dependiente de esta literatura: el desempeño macroeconómico (Vis, Woldendorp y Keman 2012).

La coordinación vertical en cambio refiere al cumplimiento a nivel de sindicatos de base de acuerdos de moderación salarial generados en niveles más altos de negociación. Como señalan los autores: *"Because the ultimate power to fix wages remains within the enterprise, this compliance is not self-evident"* (Traxler y Kittel 2000, 1157).

**Figura 10: Coordinación salarial vertical y horizontal**



Fuente: Elaboración propia en base a Traxler y Kittel 2000.

Muchos de los análisis sobre los determinantes de la moderación salarial no toman en cuenta esta diferenciación y la diferencia entre coordinación vertical y horizontal queda implícita en los argumentos. Por ejemplo, los análisis de Swenson (1991) y Garrett

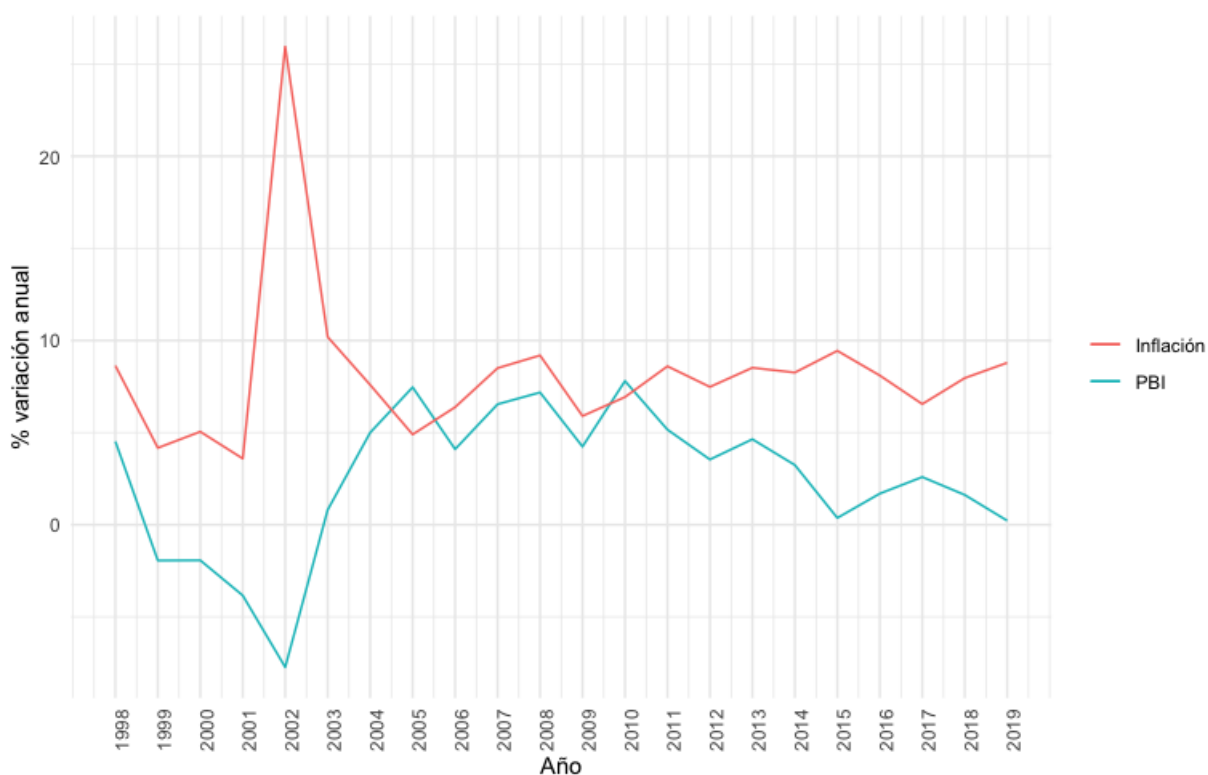
y Way (1999) están centrados en la coordinación horizontal entre sectores y suponen que esta coordinación generada por organizaciones con alta centralización es respetada por las demás organizaciones. El argumento de Baccaro y Simoni (2010) en cambio se centra en la coordinación vertical y el rol que juegan los mecanismos no jerárquicos de coordinación al disciplinar las organizaciones de base. En base a esta distinción analítica, resulta evidente que tanto la coordinación horizontal como la vertical son necesarias para que la coordinación salarial tenga un efecto sobre el desempeño macroeconómico. Si las organizaciones de trabajadores acuerdan moderaciones salariales pero éstas no son respetadas a nivel de los sindicatos de empresa, los acuerdos son meramente formales. En el mismo sentido, si los acuerdos negociados por las federaciones sindicales son respetados en niveles más bajos pero no existió una coordinación entre sectores económicos en la generación de esos acuerdos, la coordinación vertical es incapaz de asegurar la estabilidad macroeconómica. Por lo tanto, para entender la coordinación salarial en el neocorporativismo es necesario estudiar ambas dimensiones en conjunto con los microfundamentos y los determinantes organizacionales que las generan. Como señalan Traxler y Kittel (2000) la existencia de reglas tendientes a generar confianza entre los actores sociales como la obligación legal de los acuerdos colectivos que convierte a estos en actos vinculantes para los actores firmantes y la presencia de cláusulas de paz que prohíben la toma de medidas sindicales de conflicto mientras el acuerdo este vigente, son mecanismos que facilitan la gobernanza del sistema de negociación colectiva ayudando a la coordinación vertical y horizontal de salarios en la economía.

### **3. Neocorporativismo uruguayo: expansión y moderación salarial 2005-2019**

El modelo neocorporativo vigente en Uruguay desde 2005 experimentó dos claras etapas de negociación salarial influenciadas por el desempeño global de la economía (Etchemendy 2021). La primera etapa que podemos delimitarla desde 2005 a 2010 se caracteriza

por un crecimiento económico sostenido -impulsado por el boom de las commodities y un desempeño inflacionario estable que posibilitó un aumento importante del salario real en cada negociación. Esta etapa permitió al gobierno de izquierda revertir indicadores sociales muy negativos que había dejado la crisis financiera del 2002 en el país. La segunda etapa que se extiende desde 2011 a 2019 muestra una caída sostenida - con un leve aumento en 2016 y 2017- de las tasas de crecimiento del PBI y un aumento de las presiones inflacionarias. Esta segunda etapa tiene su momento crítico en 2015 con un crecimiento económico cercano a cero que desafía la capacidad del modelo neocorporativo de mantener un desempeño macroeconómico estable.

**Figura 11: Evolución % de crecimiento PBI e inflación**



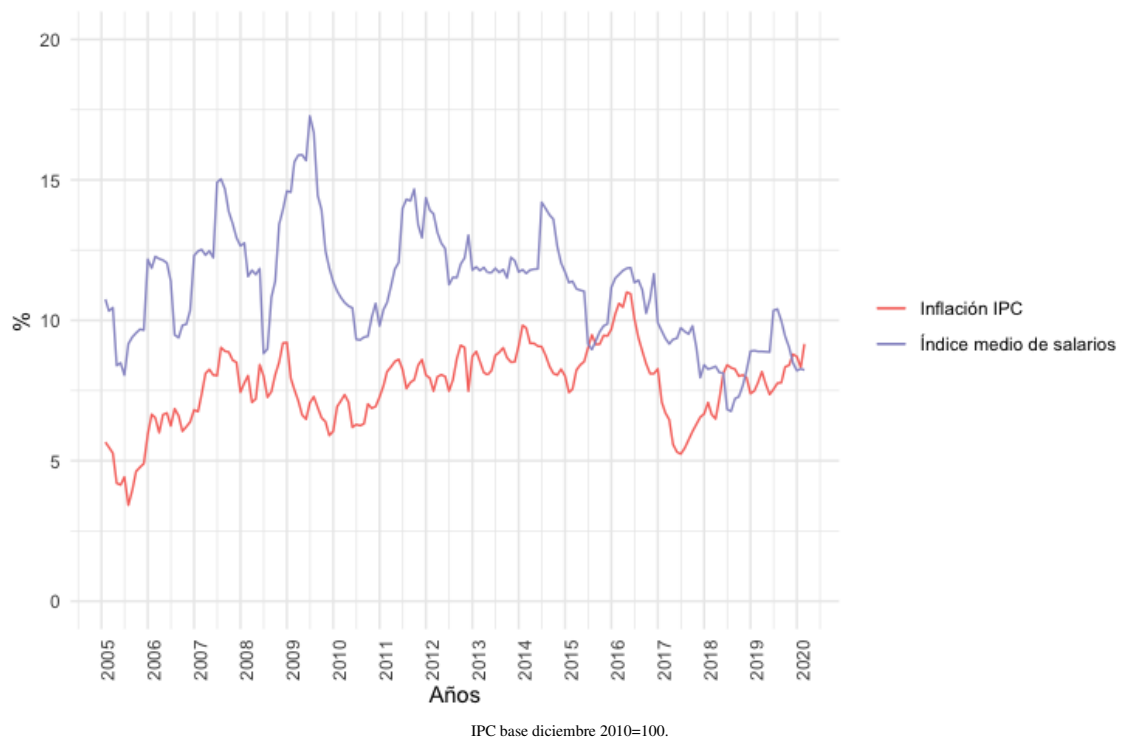
PBI en dólares a precios constantes 2010.

IPC base diciembre 2010=100.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial e INE.

Este desafío es aún más importante si lo miramos desde la perspectiva histórica. Como se muestra en el capítulo 2, Uruguay ya había tenido experiencias de negociaciones tripartitas en el pasado pero en este periodo el desafío es mayor debido a que a diferencia

**Figura 12: Variación en índice medio de salarios e inflación**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay e INE.

de las experiencias anteriores, esta es la versión más representativa de neocorporativismo en el país. Primero, porque el Estado a pesar de que es un actor clave en las negociaciones tiene a partir de la reforma de 2009 una menor capacidad de imposición de sus decisiones a los actores sociales<sup>3</sup>. En segundo lugar, a diferencia del pasado, el Estado no puede desactivar unilateralmente la negociación colectiva para después volver a activarla en un periodo de expansión económica. Desde la perspectiva histórica, el periodo 2011-2019 muestra la primera experiencia de negociación estrictamente neocorporativa en el país en un contexto económico adverso. Como se mostró en el capítulo 2, en el pasado las soluciones a la negociación tripartita en contextos de restricciones económicas habían sido la desactivación de esta institucionalidad. En este periodo el Estado debió recurrir a cambios en el formato de negociación para poder compatibilizar la negociación salarial con los desafíos macroeconómicos. Como se analizará en las siguientes secciones los cambios más relevantes estuvieron en el instrumento utilizado para restringir la política monetaria y en el aumento de la capacidad de gobernanza del Estado que se expresó en las nuevas formas en la que se procesaron las negociaciones salariales.

Como se observa en el gráfico 12 después de alcanzar un máximo en los niveles de inflación en este periodo en mayo de 2016, desde mediados de ese año y hasta mediados de 2018 comienza un proceso de moderación salarial y disminución de los registros de inflación. Este es el proceso que [Etchemendy \(2021\)](#) denomina como la etapa de “estabilización” del neocorporativismo en Uruguay. A partir de 2019 en un contexto de disputa electoral que finalizará con la derrota de la izquierda en las elecciones, se puede observar un nuevo empuje de aumento salarial y aumento de la inflación. Pero a diferencia del periodo anterior los salarios se ubican en un menor nivel que en los registros anteriores mientras que la inflación vuelve a los niveles previos de 2015.

Debido a estas particularidades - restricciones económicas e imposibilidad de desactivación unilateral de la negociación por parte del Estado - el periodo 2011-2019 permite evaluar algunas de las hipótesis acerca de funcionamiento de las instituciones neocorpo-

3. Este punto se desarrolla en la sección 6.4 pero la reforma más importante en este sentido fue la pérdida de exclusividad del Estado en la convocatoria a la negociación salarial.

rativas expresadas en el cuadro 8, ya que por primera vez los actores debieron enfrentar negociaciones salariales con el desafío de lograr moderación salarial.

El trabajo analiza las tres explicaciones expresadas en el cuadro 8 para evaluar el funcionamiento de la negociación colectiva en Uruguay. Se buscará evaluar si el resultado salarial en este periodo es explicado por 1) mecanismos que actúan a nivel de la confederación sindical, 2) las señales y expectativas que generan el Banco Central y la política monetaria y 3) la capacidad estatal expresada en la intervención del Estado en la negociación y en la presencia de reglas que generaren confianza entre los actores como los mecanismos de regulación de conflictos. En particular, interesa indagar acerca de si la moderación salarial es el resultado de una coordinación salarial entre sectores económicos y los mecanismos que producen esa coordinación. Concretamente el trabajo se propone testear las siguientes hipótesis:

**H1:** *La centralización de las decisiones sobre salarios a nivel de confederación y el dominio de los sectores transables en la confederación sindical aumentó los niveles de coordinación salarial entre sectores.*

**H2:** *Es esperable que cuando el Banco Central amenazase con llevar adelante o implementar una política monetaria restrictiva en un contexto de negociación salarial coordinada, los actores sociales respondan con una moderación salarial para evitar que la política monetaria afecte los niveles de actividad y empleo.*

**H3a:** *Las intervenciones activas del Estado en la negociación salarial aumentan la coordinación salarial horizontal entre sectores al incentivar la moderación salarial de los actores sociales en las negociaciones salariales.*

**H3b:** *Los sectores que incorporan mecanismos de regulación de conflictos como los acuerdos de paz, es esperable que presenten una mayor coordinación vertical que aquellos sectores que no incorporan este tipo de mecanismos.*

La evaluación de estas hipótesis explicativas permiten comprender el proceso de moderación salarial que experimentó esta institucionalidad de negociación colectiva cuando las restricciones económicas desafiaron el funcionamiento del modelo.

## 4. Coordinación horizontal de salarios

Las investigaciones sobre coordinación salarial en Uruguay tienen como antecedente los trabajos de [Etchemendy \(2019b, 2019a\)](#) y su comparación con el modelo de negociación salarial en Argentina. Sin embargo estos trabajos no analizan la dimensión vertical de la coordinación salarial. En Uruguay no existen investigaciones sobre la coordinación horizontal de salarios entre sectores económicos. Los trabajos en relación a estos sectores se ha centrado en el análisis de la existencia de “enfermedad holandesa” en el sector transable producto de la caída del tipo de cambio real como consecuencia de la entrada de divisas ([Aboal, Lanzilotta y Rego 2012](#))<sup>4</sup>. El trabajo de [Mazzuchi \(2011\)](#) reconoce algunas heterogeneidades y posibles problemas de coordinación salarial en el modelo uruguayo pero no presenta una investigación sistemática sobre el tema.

A nivel comparado la coordinación salarial entre sectores económicos ha sido uno de los temas más importantes para intentar explicar los desempeños macroeconómicos y distributivos de los arreglos neocorporativos. Complementando el argumento de Olson acerca de la importancia de las grandes organizaciones para internalizar los efectos de las decisiones de aumento salarial<sup>5</sup>, la diferencia entre sector expuesto y no expuesto a la competencia internacional ha sido una de las variables más importantes señaladas en la literatura para explicar la racionalidad detrás de las decisiones de moderación salarial en algunos sectores. En el argumento de [Olson \(1982\)](#) las organizaciones pequeñas pueden obtener una ganancia extraordinaria en la puja distributiva externalizando las consecuencias negativas de esas decisiones en el resto de la sociedad, por ejemplo generando

4. El deterioro del sector transable producto de la entrada de divisas puede ser afectado también por la coordinación salarial. En países con coordinación salarial, el efecto recursos de la enfermedad holandesa puede ser evitado debido a que el sector transable impone las pautas de aumento salarial para el resto de los sectores. De esta forma, se colocan límites el aumento salarial del sector no transable y se evita la fuga de trabajadores hacia esos sectores ([Bunte 2016](#)).

5. En su clásico trabajo, [Olson \(1965\)](#) ha señalado la importancia de diferenciar las coaliciones abarcadoras (encompassing coalitions) de lo que él llama las coaliciones distributivas (distributive coalitions). Mientras que las coaliciones distributivas son coaliciones de pequeños grupos preocupados por apropiarse de la renta generada en una economía sin considerar las ineficiencias que esta apropiación pueda generar, las coaliciones abarcadoras son moldeadas por otras preferencias en el conflicto distributivo. Para Olson las coaliciones abarcadoras tienen más incentivos para internalizar los costos asociados al conflicto distributivo ya que dado su tamaño sus preferencias se acercan a las preferencias de toda la sociedad.

inflación. Pero si una organización es lo suficientemente amplia para incluir a una parte significativa de la sociedad, está forzada a internalizar las externalidades negativas de sus decisiones. De esta forma, en este argumento el tamaño de la organización impone restricciones al comportamiento de sus miembros en la disputa distributiva. La distinción entre sectores transables y no transables agregaría otra restricción al argumento organizacional de Olson.

El razonamiento sería el siguiente: el argumento olsoniano explica la sensibilidad entre las grandes organizaciones a las externalidades de sus decisiones pero existe una sensibilidad excepcional en sectores que reconocen los efectos que sus decisiones tienen en la capacidad de su industria de competir en mercados internacionales (Crouch 1993).

El gráfico 13 muestra la evolución de los laudos nominales de salarios mínimos para 115 mesas de negociación clasificadas como transables y no transables desde el comienzo de las negociaciones salariales tripartitas en 2005 hasta el año 2015<sup>6</sup>. La gráfica muestra un patrón de fuerte crecimiento de los salarios nominales en laudos hasta el año 2013 con una moderación en los incrementos a partir de ese año. De 2005 a 2013 los salarios mínimos superaban el 10% de ajuste nominal anual mientras que en 2015 no llegan al 10% de ajuste.

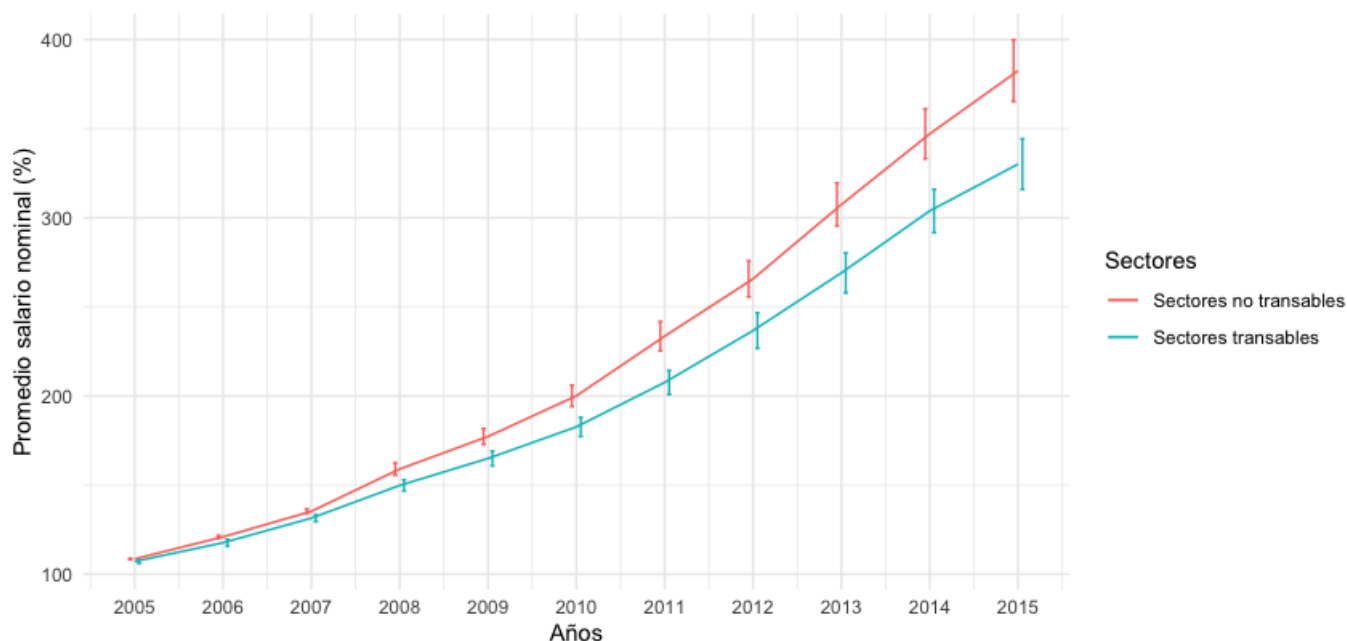
Como se observa también en la gráfica si bien la tendencia de la evolución de salarios en sectores transables y no transables es similar, a partir de 2010 comienza un proceso desacoplamiento en el nivel salarial del sector no transable por encima del sector transable. Este indicador nos muestra como en las negociaciones tripartitas, el sector no transable obtiene aumentos de salarios superiores al sector transable en cada ronda de negociación generando diferencias salariales entre estos dos sectores.

Existe un discusión en la literatura sobre modelos de negociación salarial acerca de los indicadores a observar como evidencia de coordinación salarial. Mientras que algunos trabajos se han centrado en las diferencias en el nivel de salario entre sectores, otros

6. La base de laudos fue construida por la Unidad de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La codificación de sectores es realizada por el autor. Para más detalles de la metodología de construcción de la base de datos ver el Anexo II.

autores defienden la idea de que el indicador a observar es la diferencia en el aumento salarial entre sectores (Cappelli 1990; Ready 1990; Breitung y Meyer 1994). Traxler, Brandl y Glassner (2008) plantean que la coordinación salarial esta relacionada al crecimiento salarial entre sectores y no a los niveles salariales entre los mismos.

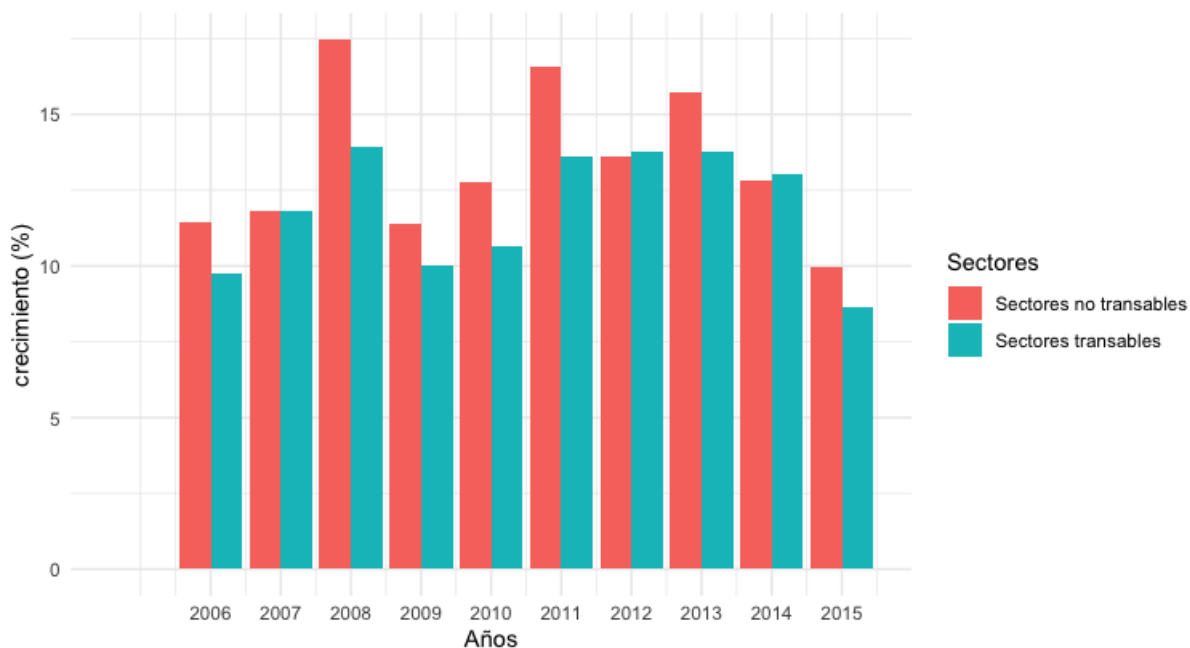
**Figura 13: Evolución salarial por sectores en los laudos**



Fuente: Elaboración propia en base a CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

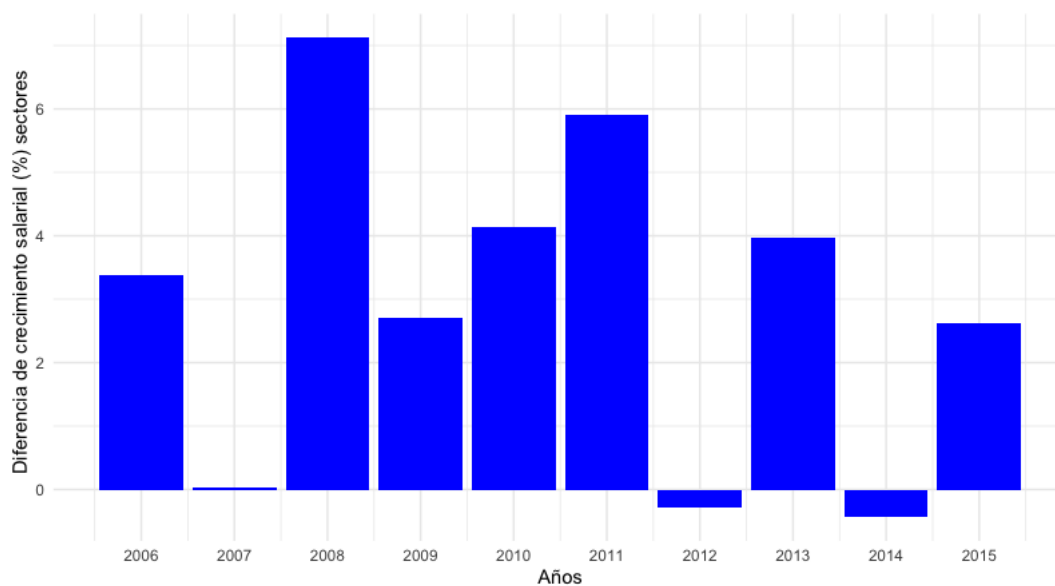
El gráfico 14 muestra de forma más clara la moderación en el crecimiento salarial tanto del sector transable como el no transable a partir del año 2013. También muestra que el sector transable no señala los aumentos salariales en la negociación y es el sector no transable el que obtiene los aumentos salariales más importantes pero que la diferencia entre sectores disminuye en el contexto de moderación salarial de los años 2014-2015. El gráfico 15 muestra la disminución en la diferencia de crecimiento salarial entre los sectores tomando como indicador la diferencia en el porcentaje de crecimiento salarial entre el sector transable y no transable. Los valores positivos reflejan un mayor aumento salarial en no transables y los negativos un aumento mayor en transables. En base a las hipótesis sobre el funcionamiento del neocorporativismo, los gráficos muestran que durante la mayor parte de este periodo existió una baja coordinación salarial entre sectores

**Figura 14: Crecimiento salarial comparado por sectores en los laudos**



Fuente: Elaboración propia en base a CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Figura 15: Diferencia de crecimiento salarial comparado por sectores en los laudos**



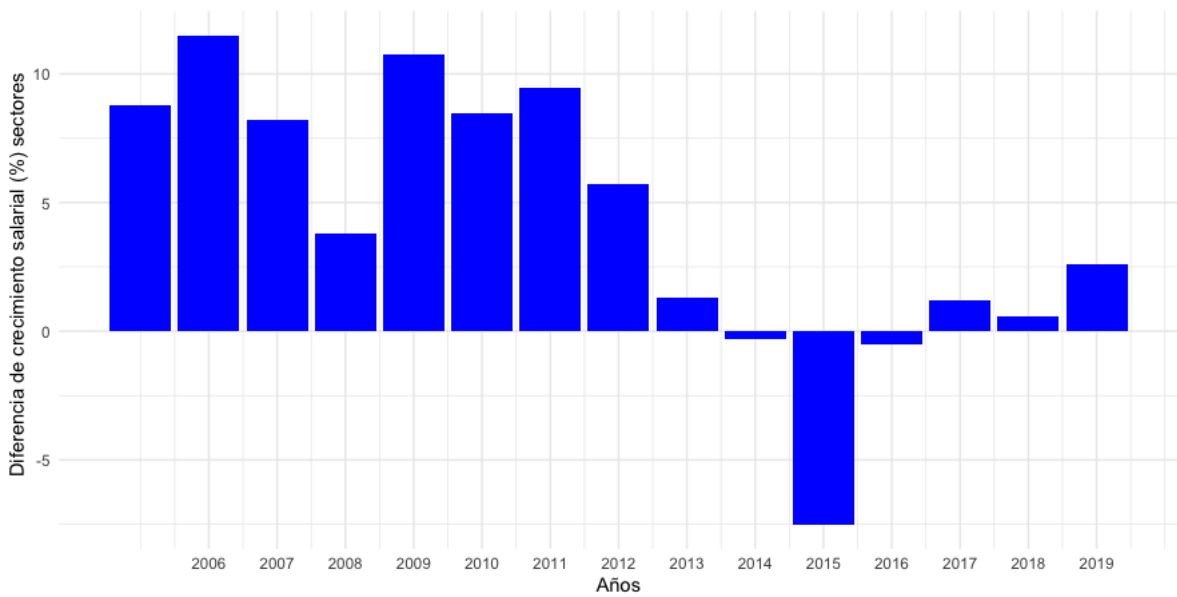
Fuente: Elaboración propia en base a CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Figura 16: Crecimiento salarial comparado por sectores en ECH**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 17: Diferencia de crecimiento salarial comparado por sectores en ECH**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

y que en los años 2014 y 2015 se experimentó una moderación general en los aumentos salariales que disminuyó la diferencias sectoriales entre sectores protegidos y expuestos a al competencia internacional.

Los gráficos 16 y 17 muestran la evolución del salario-hora de los mismos sectores que los gráficos 14 y 15 pero utilizando como fuente de información la Encuesta Continua de Hogares (ECH)<sup>7</sup>. Estos gráficos permiten observar si las tendencias observadas en los laudos “bajaron” a los salarios de los trabajadores privados<sup>8</sup>. Además, la ECH permite tener una mirada más completa de todo el periodo ya que contamos con datos para todos los años desde 2005 a 2019. El gráfico 16 muestra una tendencia a la baja en el salario-hora de los trabajadores privados a partir del año 2016. Es importante señalar que es esperable cierto rezago entre los patrones encontrados en los laudos y en las encuestas de hogares. Los ajustes salariales en los laudos tienen generalmente una periodicidad semestral, muchas veces con ajustes retroactivos que se reflejan en las encuestas unos meses después de firmado el acuerdo. Si comparamos los datos de los laudos con los datos de la ECH, vemos que el impacto de las decisiones de la negociación colectiva no es inmediato aunque las tendencias en los datos tienden a coincidir. El dato más relevante que se puede observar es que la tendencia a la moderación del aumento salarial nominal en los años 2014-15 se ve reflejada en los salarios efectivamente pagados a los trabajadores privados y que continúa hasta el año 2018. Además, como se observa en el gráfico 15 al igual que en los laudos, la moderación salarial a nivel general lleva también una disminución de la brecha de aumento salarial entre sector transable y no transable en comparación con el periodo anterior a los años 2014 y 2015.

De esta forma el neocorporativismo uruguayo no sólo logra una moderación salarial durante este periodo sino que mejoró sus niveles de coordinación horizontal al disminuir

7. La compatibilización entre grupos de Consejos de Salarios y ECH se realiza a través de los códigos CIU a cuatro dígitos. La compatibilización no es exacta para todos los grupos y presenta mayores problemas en los años anteriores a 2011. Ver anexo para más detalles sobre el proceso de compatibilización.

8. Lo importante a observar son las tendencias porque los salarios de los laudos no son comparables a los de ECH. Mientras que los salarios en los laudos muestran crecimiento nominales, los salarios en la ECH muestran el crecimiento del salario liquidado a precios corrientes. Por lo tanto el efecto del sistema impositivo sobre el salario esta internalizado en los patrones de evolución salarial por ECH.

en mayor medida el crecimiento salarial del sector no transable. La pregunta evidente que surge de este análisis es: ¿cuáles fueron los factores que permiten explicar este resultado?

## **5. Coordinación vertical de salarios**

En términos del esquema conceptual 10 la comparación de los datos de laudos y ECH permite conocer que existió algún grado de coordinación vertical de salarios ya que de no estar presente este fenómeno, las tendencias de moderación salarial observadas en los laudos en los últimos años del periodo de análisis no deberían reflejarse en los datos de las encuestas.

Para evaluar la evolución de la coordinación vertical de salarios se tomarán dos estrategias. En primer lugar, se utilizará como indicador de coordinación vertical la diferencia entre el promedio anual del salario-hora fijado en los laudos y el promedio anual del salario-hora de cada mesa de negociación asignada en la ECH. En segundo lugar, tomando en cuenta que no contamos con datos de laudos para el periodo posterior a 2015, se utilizará como indicador el rango intercuartílico, esto es, la diferencia entre el tercer cuartil y el primer cuartil (Q3-Q1) en el salario-hora por cada mesa de negociación asignada en la ECH. El supuesto detrás de la utilización de este indicador es que es esperable que cuanto mayor sea la coordinación vertical, debería existir una menor dispersión en el salario-hora de cada mesa de negociación ya que los salarios deberían concentrarse en torno al laudo de referencia. Por el contrario, de existir una baja coordinación vertical deberíamos encontrar salarios que se posicionen por encima del laudo y otros por debajo aumentando la dispersión salarial. Si bien estos supuestos fundamentan la utilización de este indicador como proxy de coordinación vertical, es necesario reconocer algunos problemas de validez que se presentan. Un problema es que si las negociaciones salariales a nivel de empresa por encima del laudo son generalizadas, el indicador de rango intercuartílico no capta esta menor coordinación vertical ya que al presentarse en la mayor parte de los sectores, la baja coordinación no resultaría en una mayor dispersión salarial.

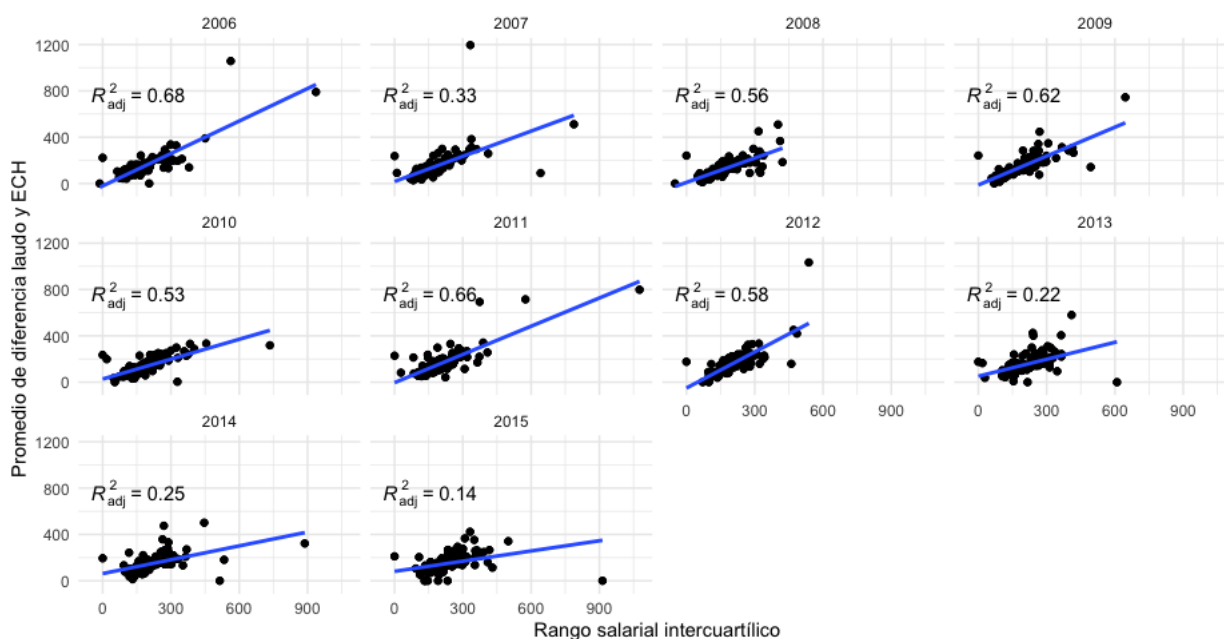
Si bien el indicador puede presentar estos problemas y como se observa en el gráfico 18 existen años en los que el proxy representa mejor que otros la diferencia de salarios entre laudos y ECH, este es un indicador preferible frente a otros indicadores de dispersión como la varianza. La varianza puede ser un indicador más problemático debido a que ésta puede aumentar no sólo por negociaciones por encima de los laudos sino también debido a una mayor presencia de salarios por debajo de los mismos. Si bien los laudos establecen un pago mínimo obligatorio a nivel nacional, pueden existir sectores que incumplen la ley pagando por debajo de los salarios mínimos acordados en los Consejos. En caso de que exista este fenómeno, es esperable un aumento en la dispersión salarial pero no atribuible a la baja coordinación salarial sino al incumplimiento de los laudos<sup>9</sup>. Al tomar la diferencia entre el tercer y primer cuartil como indicador, podemos evitar que la medida de dispersión refleje valores muy por debajo o por encima de la distribución de la variable.

Tomando en cuenta las limitaciones en los datos de laudos, el gráfico 18 compara los dos indicadores de coordinación vertical. Como se observa existe una correlación entre el rango intercuartílico del salario-hora de cada trabajador dentro cada mesa de negociación asignada en la encuesta y la diferencia porcentual entre el salario-hora promedio en laudos y ECH. El R cuadrado ajustado tiene un rango de que va desde 0.14% en 2015 hasta 0.68% en 2006. Basados en estos datos en las siguientes secciones se tomará este segundo indicador de coordinación vertical para medir el fenómeno durante todo el periodo.

A partir del primer indicador, el gráfico 19 presenta la distribución de las diferencias entre laudos y ECH por cada año desde 2006 a 2015 para observar si esta diferencia se ha incrementado o disminuido con la evolución de las negociaciones. Como se observa, el indicador presenta valores estables con un muy leve incremento en el promedio en los últimos años con una diferencia por encima 11.6% sobre el promedio anual de los laudos (Ver gráfico 66 en Anexo I). Es importante señalar que dadas las características de la negociación salarial en Uruguay, es esperable el pago de salarios por encima de

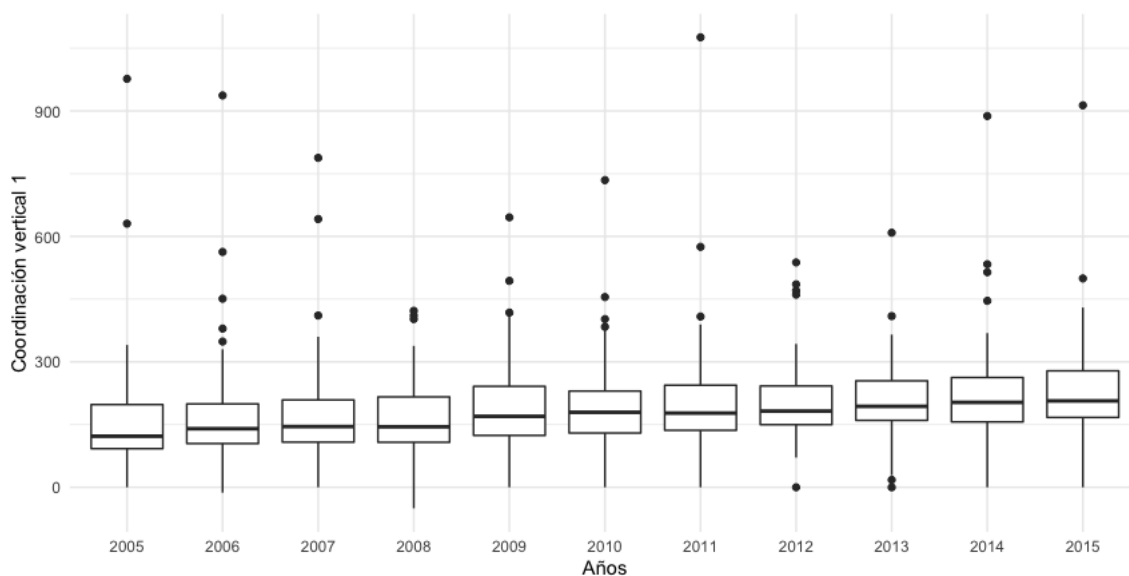
9. Si bien el promedio de incumplimiento durante este periodo para estos grupos es de 5.5% lo cual representa un porcentaje bajo, otros trabajos han encontrado un porcentaje de incumplimiento que rondaría el 10% y 17% incluyendo a asalariados informales y entre 8% y 11% para asalariados formales (Perazzo 2012; Cabrera, Cárpena y Perazzo 2013).

**Figura 18: Diferencia porcentual entre el salario-hora promedio en laudos y ECH vs rango intercuartílico del salario-hora promedio en ECH**



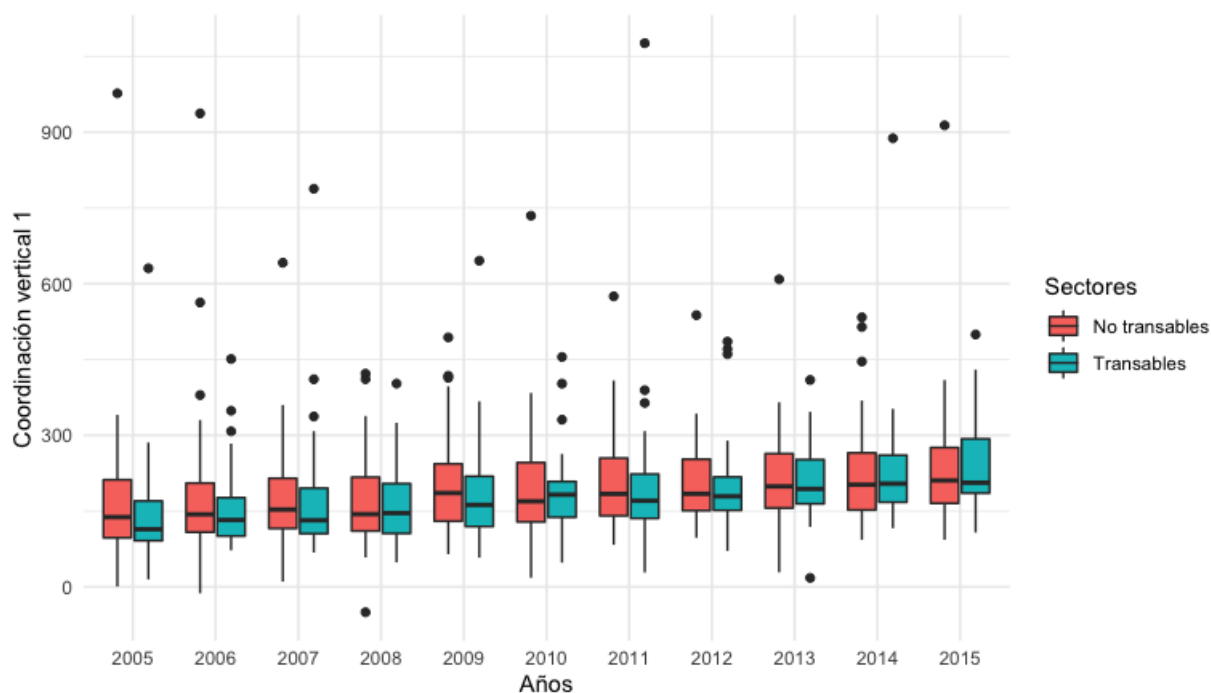
Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD y base de datos a CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Figura 19: Diferencia entre el salario-hora promedio en laudos y ECH**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD y en base a CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Figura 20: Diferencia entre el salario-hora promedio en laudos y ECH por sectores**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD y en base a CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

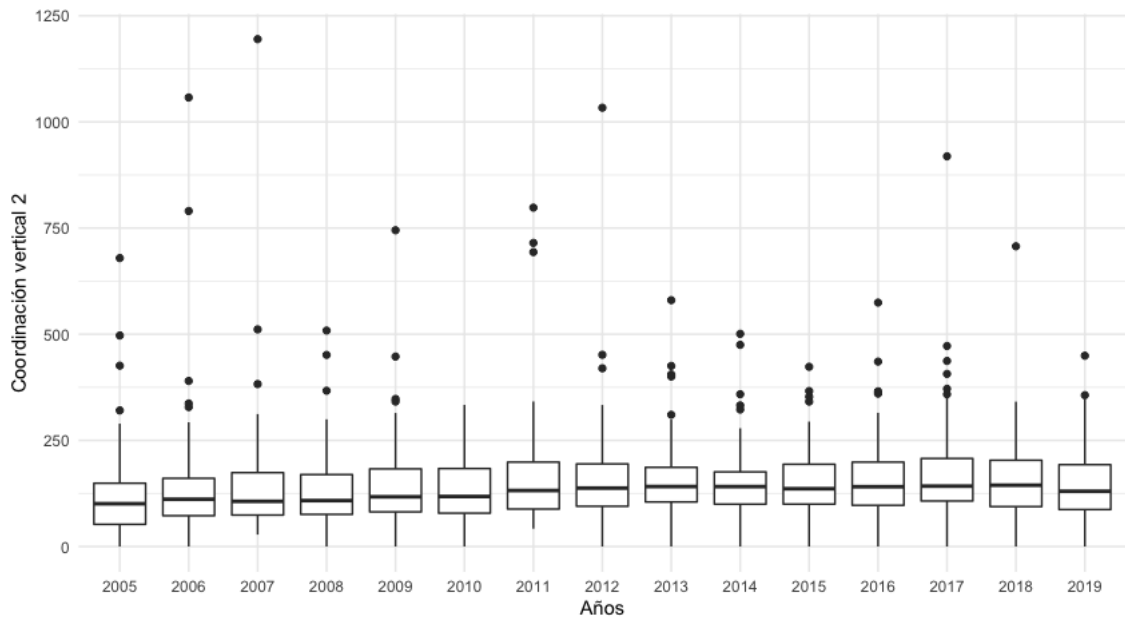
los laudos. Los laudos mínimos marcan los salarios mínimos por rama de actividad a nivel nacional y generalmente buscan defender a los sindicatos con menor capacidad de negociación en las empresas. De hecho, en los laudos de algunos sectores muchas veces también se establece los aumentos para los sobre-laudos, es decir, para los trabajadores que ganan por encima de estos mínimos. La negociación bipartita en las empresas es una práctica que convive con la negociación tripartita a nivel de Consejos de Salarios<sup>10</sup>.

El gráfico 20 muestra que no parecería observarse diferencias importantes en la coordinación vertical entre sectores de la economía aunque el sector no transable presenta una dispersión salarial mayor que el transable.

El gráfico 21 muestra la distribución del segundo indicador utilizado como proxy de coordinación vertical. Confirmando lo observado en el primer indicador, la tendencia no es al aumento o la disminución de la coordinación vertical en el periodo sino más bien de estabilidad. Al igual que en el primer indicador, el gráfico 22 muestra que el sector no

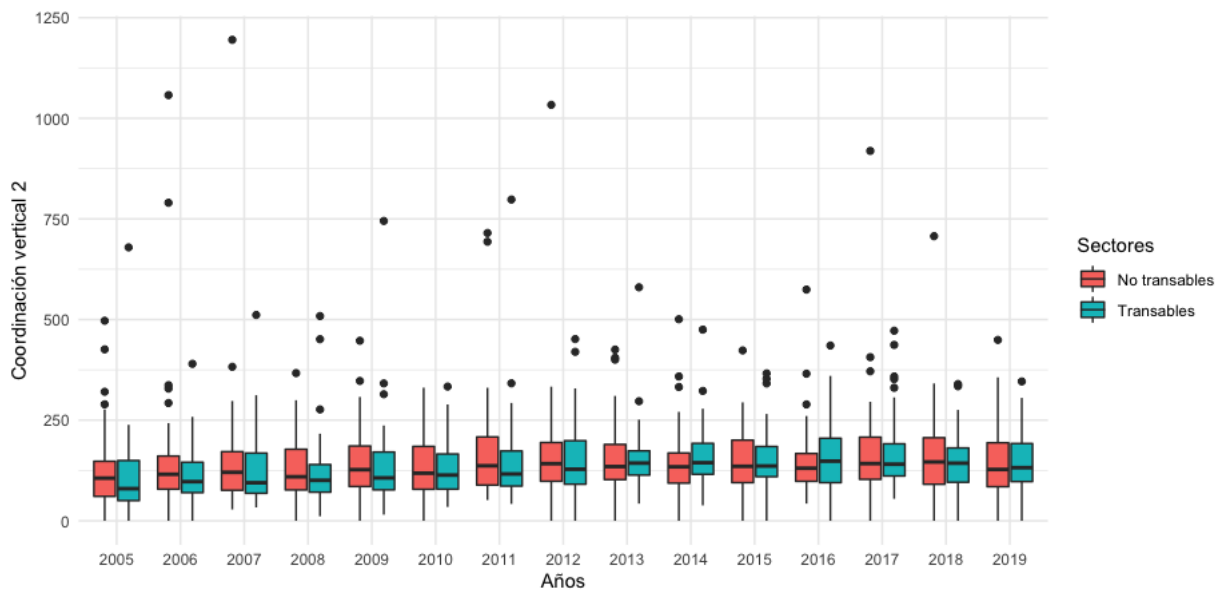
10. Entrevista a Federico Barrios Integrante del Secretariado Ejecutivo del PIT-CNT.

**Figura 21: Rango intercuartílico del salario-hora dentro cada mesa de negociación**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 22: Rango intercuartílico del salario-hora dentro cada mesa de negociación por sectores**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

transable presenta una dispersión salarial mayor que el transable.

## **6. Determinantes de la coordinación horizontal**

### **6.1. Centralización de las decisiones salariales en la confederación**

La explicación que enfatiza la centralización en la toma de decisiones sobre huelgas y conflictos tiene problemas para explicar cambios en la coordinación salarial en este caso dado que es una variable constante en este periodo. Uruguay es el único país en América Latina que cuenta con una única central sindical que abarca tanto a sindicatos públicos como privados. Desde la unificación de la central sindical en 1966 si bien han variado las corrientes internas, el PIT-CNT se convirtió en una federación sindical representativa de todos los sindicatos del país y ha cuidado esta unidad como una de sus principales fortalezas. Si bien la central coordina las movilizaciones nacionales del movimiento sindical, en materia de negociación salarial de cada grupo su rol no es tan relevante. En general cada sindicato formula y negocia su plataforma de forma independiente incorporando algunos aspectos comunes que la central decide promover en cada ronda como beneficios no salariales o los aumentos diferenciales para sectores sumergidos. Más allá de estos aspectos comunes, rol de la central se centra en temas técnicos y generalmente es solicitado por los sindicatos más pequeños y con menor estructura organizacional<sup>11</sup>. Por lo tanto, si bien la central sindical tiene un rol de coordinación y es más centralizada que en los países de la región, no centraliza las decisiones sobre conflictos y medidas de respuesta que puedan surgir en la negociación salarial de los sindicatos miembros. Este funcionamiento no experimentó variaciones en el periodo de estudio por lo que la centralización sindical no jugó un rol relevante en la explicación de la moderación salarial que se observa en la última etapa de los gobiernos de izquierda. En relación a grado de democratización de las decisiones sindicales, no existe evidencia disponible para testear el argumento lo que impide observar el impacto de la variación de ésta variable independiente sobre los sala-

11. Entrevista a asesoría de la central sindical 27/02/2019.

rios. El argumento acerca del grado de democratización de los procesos de decisión de los sindicatos de base es difícil de testear dado que no contamos con evidencia sistemática de los procedimientos utilizados para la toma de decisiones de las organizaciones sindicales. Existe evidencia no sistemática de que en la mayoría de los sindicatos y particularmente en los más fuertes, los convenios colectivos son sometidos a procesos de votación por parte de los miembros (La Diaria 2021a, 2021b).

## **6.2. Dominio del sector no transable en la confederación**

Como una de las principales hipótesis en la literatura para explicar la ausencia de coordinación horizontal entre sectores es el poder de los sindicatos públicos en la negociación salarial. El sector público como principal sector de la economía no transable ha sido señalado frecuentemente como un actor clave en la coordinación salarial entre sectores y del desempeño macroeconómico de los países europeos en particular después de la adopción de una moneda única en el bloque (Hancké 2013; Johnston 2012, 2011; Johnston y Hancké 2009). El sector público al ser un sector proveedor monopólico de servicios con precios inelásticos no cuenta con los incentivos a la moderación salarial de los sectores transables de la economía. Con estos argumentos la literatura ha señalado que la militancia salarial en el sector público por encima de la productividad puede generar presiones inflacionarias y déficit fiscal.

En Uruguay la negociación salarial en el sector público existió a nivel formal por lo menos desde principio de la década del 1990. Antes de ese periodo si bien se aceptaba el derecho de sindicalización, la huelga y la negociación colectiva de los funcionarios públicos, no se firmaban convenios colectivos y los contactos entre autoridades y funcionarios eran informales. En los 90' en algunos ámbitos públicos comenzó a funcionar la negociación colectiva, sobre todo en empresas estatales, la banca pública y algunos gobiernos subnacionales (Mazzuchi 2009, 19).

Desde 2005 la negociación salarial en el sector público se realiza en un espacio institucional diferente a la negociación salarial del sector privado. En ese año se crea un marco

para la negociación colectiva en el sector público y posteriormente en 2009 se establece por ley el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público<sup>12</sup>.

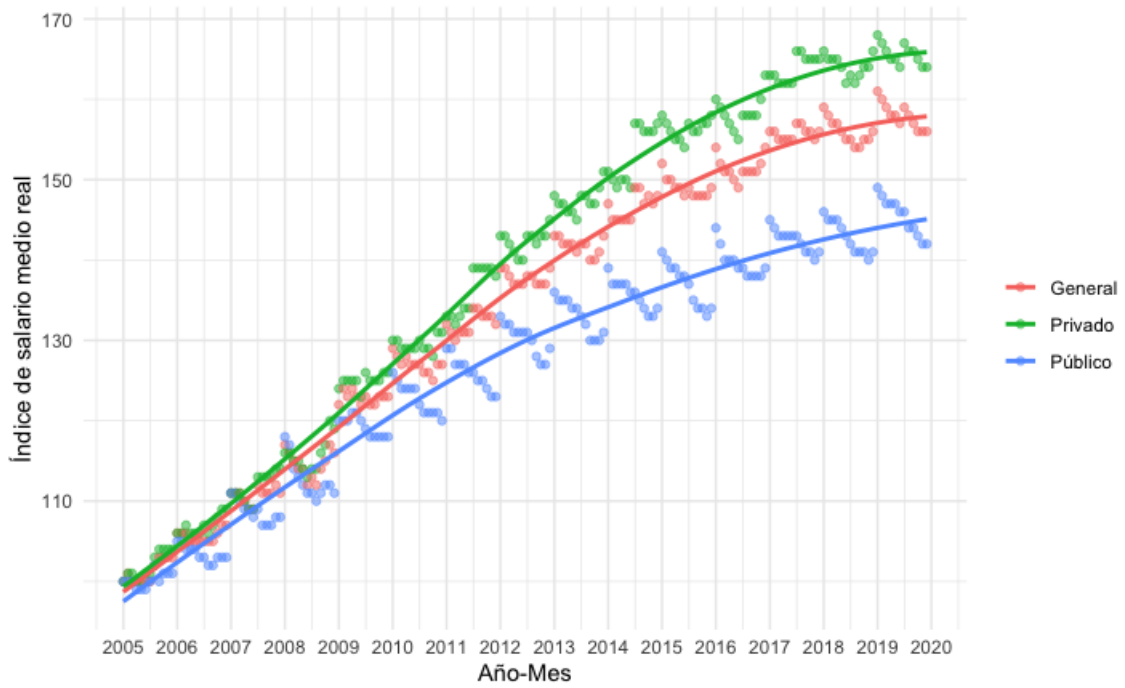
Para testear la hipótesis del efecto del aumento de salarios públicos sobre la coordinación salarial el gráfico 23 compara la evolución de salario real promedio mensual entre el sector privado y público. Como se observa, durante el periodo de análisis el aumento promedio del sector público es inferior al privado y esta brecha aumenta desde 2009 a 2015 para estabilizarse a partir de ese año. El gráfico 24 muestra de forma más clara esta tendencia en las diferencias de crecimiento del salario promedio del sector privado por encima del sector público. Los valores positivos indican un mayor aumento en el sector privado en relación al sector público. Es interesante observar como a partir de 2015 la diferencia deja de aumentar lo que estaría indicando que el menor crecimiento del salario privado que observamos en los gráficos anteriores fue seguido de un menor crecimiento también del salario público.

Este menor crecimiento del salario público resulta llamativo si tomamos en cuenta el peso del sindicalismo público dentro de la confederación sindical. El gráfico 25 muestra que los sindicatos públicos (principal sector no transable) tienen una representación mayoritaria dentro del central sindical aunque este peso relativo está más equilibrado en este periodo que en la década anterior.

El mayor crecimiento del salario privado a partir de 2005 está asociado también al crecimiento del empleo en el sector privado y un aumento sostenido de los niveles de sindicalización en ese sector. Durante la década del 90' después de la retirada del Estado de la negociación salarial, el sector privado experimentó un descenso sostenido de sus

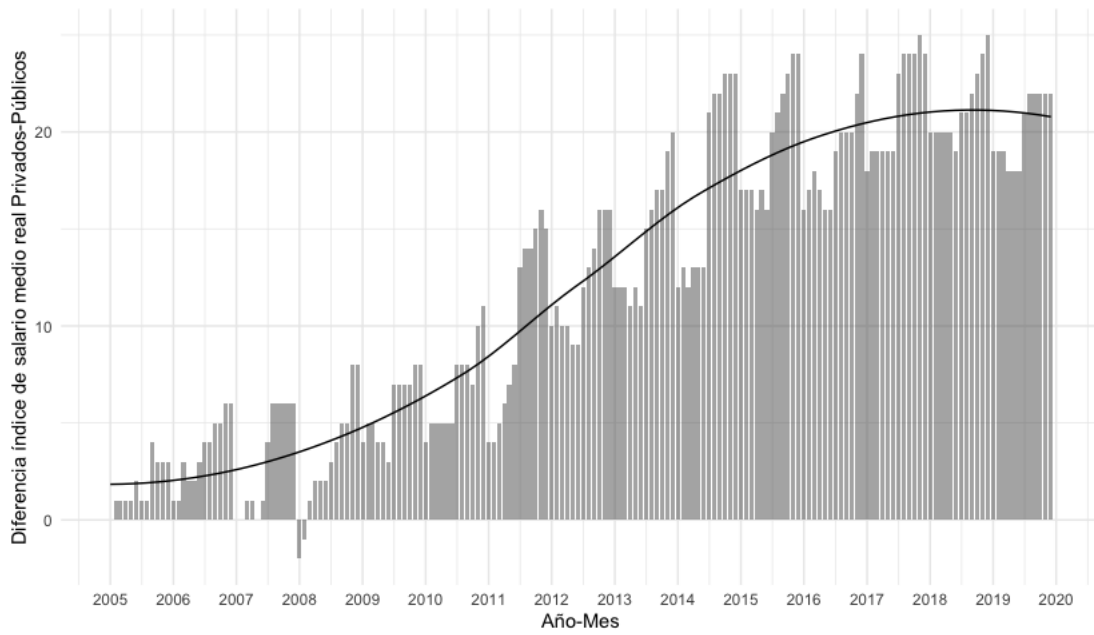
12. El Consejo está integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (uno de los cuales presidirá el Consejo), dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil y ocho representantes de las organizaciones sindicales (Ley 18.508). La negociación salarial se realiza en dos grandes módulos. Un primer módulo donde se desarrolla la negociación colectiva en el Poder Ejecutivo y en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado con tres niveles: 1) Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público 2) Sectorial o por rama - Mesas de negociación establecidas en función de las particularidades o autonomías, 3) Por inciso u organismo - Mesas de negociación entre las organizaciones sindicales representativas de base y los respectivos organismos. El segundo módulo abarca la negociación colectiva en el Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos de la Enseñanza Pública y los Gobiernos Departamentales (Dolabdjian 2016).

**Figura 23: Crecimiento de salario medio real entre sectores**



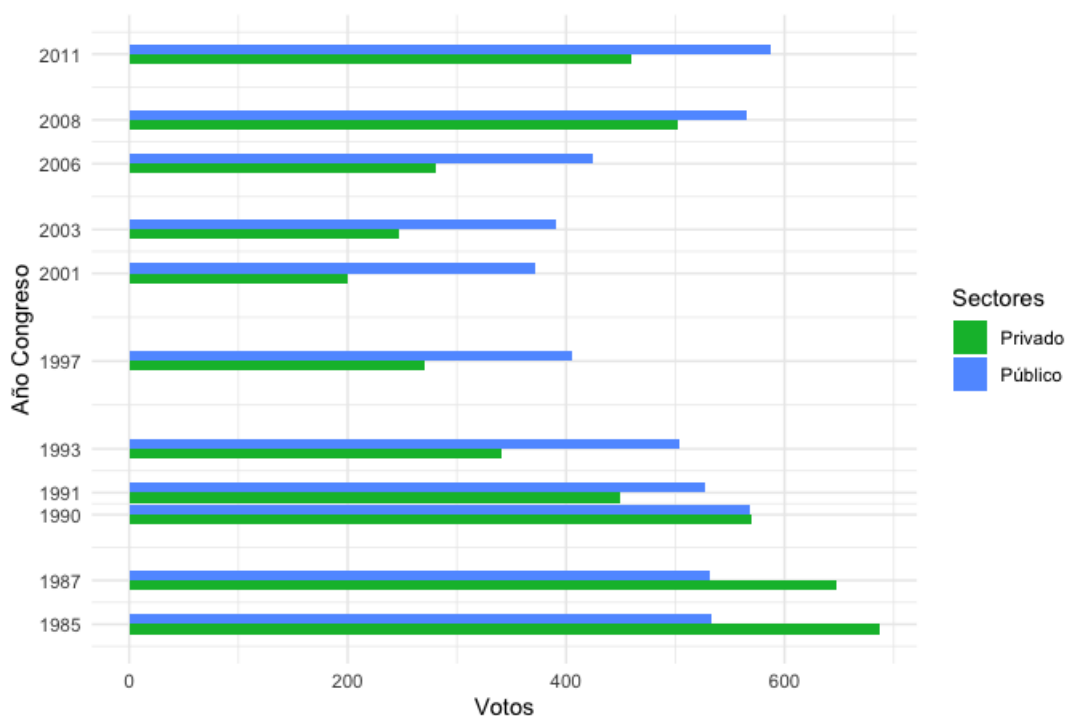
Fuente: Elaboración propia en base INE. Enero de 2005=100

**Figura 24: Diferencia de crecimiento de salario medio real sector público-privado**



Fuente: Elaboración propia en base INE. Enero de 2005=100

**Figura 25: Participación de sindicatos afiliados al PIT-CNT**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Cuesta Duarte

niveles de sindicalización (Senatore y Méndez 2010). De hecho, fue el sector público quién sostuvo las tasa de sindicalización en esa década ganando también un mayor peso a la interna de la federación sindical. Con la reactivación de la negociación tripartita a partir de 2005 se experimentó un aumento de la tasa de afiliación sindical en general pero el incremento fue muy relevante en el sector privado. Este cambio en la afiliación sindical aumentó la representación de los sindicatos privados a la interna de la federación sindical logrando un mayor equilibrio en la representación en relación a los sindicatos públicos en comparación con la sobre-representación de estos en la década de los 90’.

En base a esta evidencia presentada en esta sección en conjunto con los gráficos 23, 24 y 25 podemos descartar la hipótesis 1.

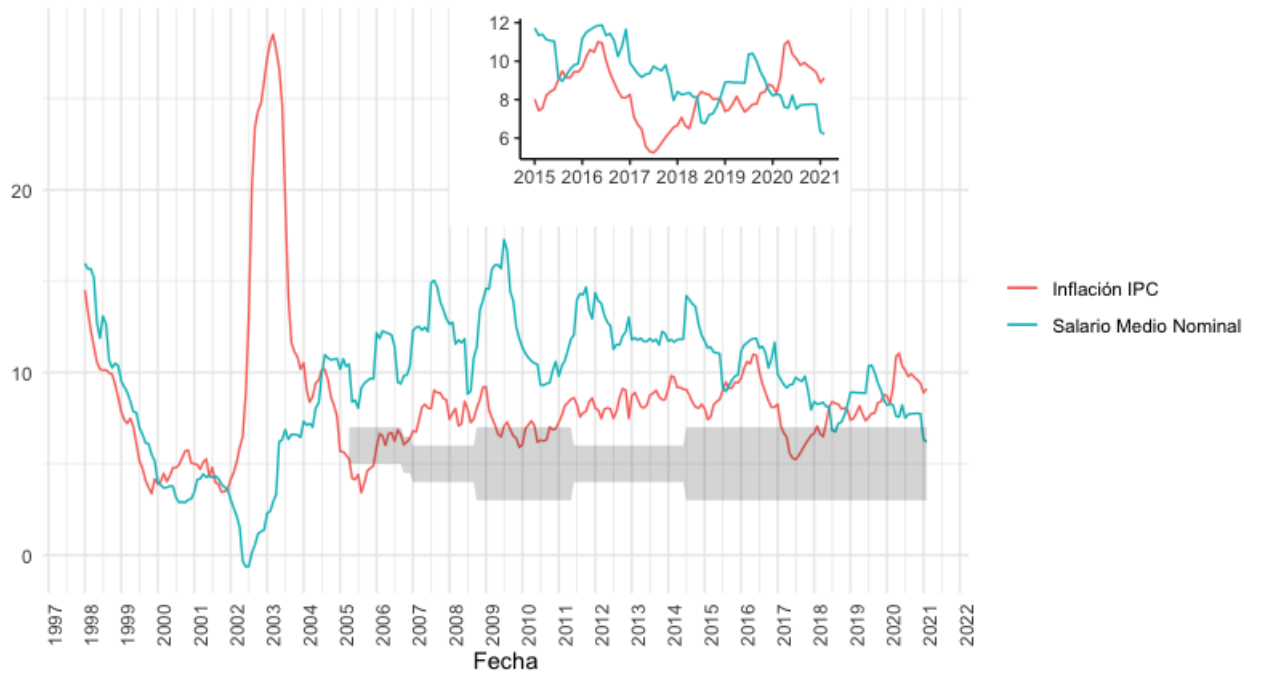
### 6.3. El rol de la política monetaria

La preocupación por la inflación en un contexto de bajo crecimiento económico tenía su fundamento también en las dificultades de contención de precios que había tenido el gobierno en contextos de crecimiento. A pesar de que a nivel comparado Uruguay logró compatibilizar la negociación salarial por rama de actividad con una macroeconomía relativamente estable, el gráfico 26 muestra que el Banco Central tuvo problemas para contener la inflación dentro del rango-meta durante la mayor parte del periodo de funcionamiento de esta institucionalidad. El gráfico también muestra que durante el periodo de vigencia de la negociación salarial neocorporativa, existió un aumento sistemático del salario real y que este aumento fue desacelerándose a partir de 2015. Frente a estos problemas, el Banco Central cambió el instrumento de política monetaria en junio de 2013 pasando de una Tasa de Política Monetaria (TPM) a el control de la oferta de dinero (M1 ampliada<sup>13</sup>). Este cambio es importante en la medida en que la transparencia del instrumento de señalización de la política monetaria cambia. En términos de los argumentos presentados en la sección anterior, podríamos pensar que la TPM es un instrumento más simple y transparente de señalización que la oferta de dinero. Un aumento en la tasa indicaría que el Banco Central está comprometido con una política no acomodaticia para hacer frente a las presiones inflacionarias. La oferta monetaria es más difícil de monitorear por parte de los actores ya que presenta una variación mayor. A pesar de estos cambios, la inflación continuó por fuera del rango meta fijado por la institución.

El subgráfico del gráfico 26 focaliza en el periodo de vigencia de la sexta ronda de negociación salarial donde desde mediados de 2016 se puede observar una disminución de la inflación y su posterior ubicación dentro del rango-meta junto con una disminución del aumento nominal del salario promedio. El argumento de esta sección es que esto sucedió porque la política monetaria fue complementada por una política de ingresos desde el rol del Estado en la negociación salarial.

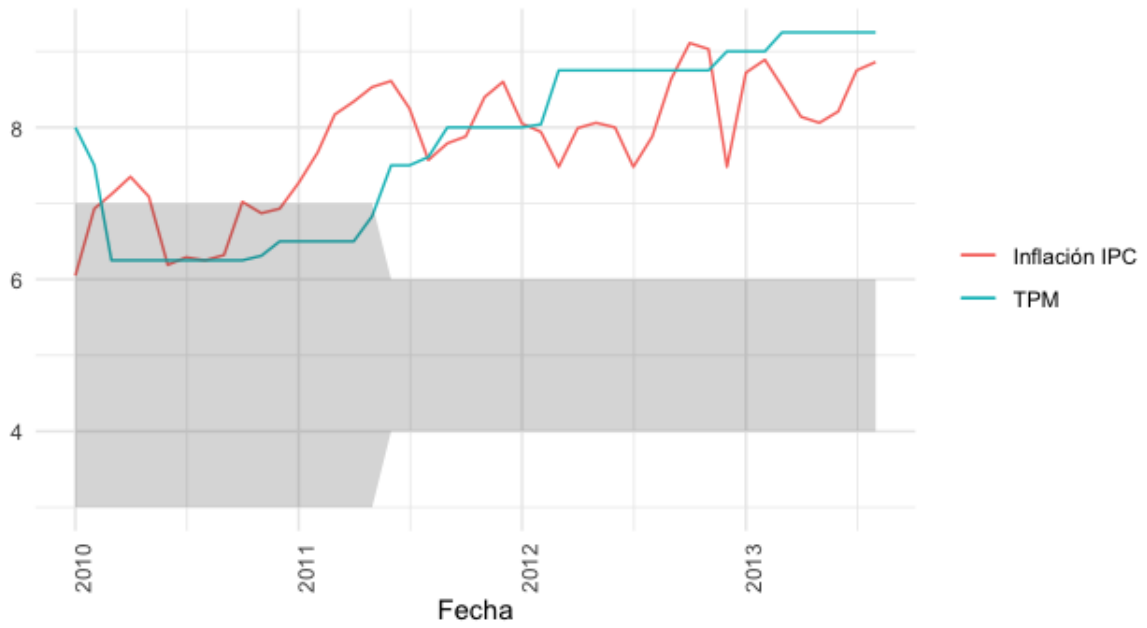
13. Este agregado monetario se compone de emisión, circulante en poder del sistema bancario, circulante fuera del sistema bancario, depósitos a la vista en moneda nacional y depósitos en caja de ahorros en moneda nacional

**Figura 26: Inflación, rango-meta y salario medio nominal**



Fuente: Elaboración propia en base Banco Central e INE.

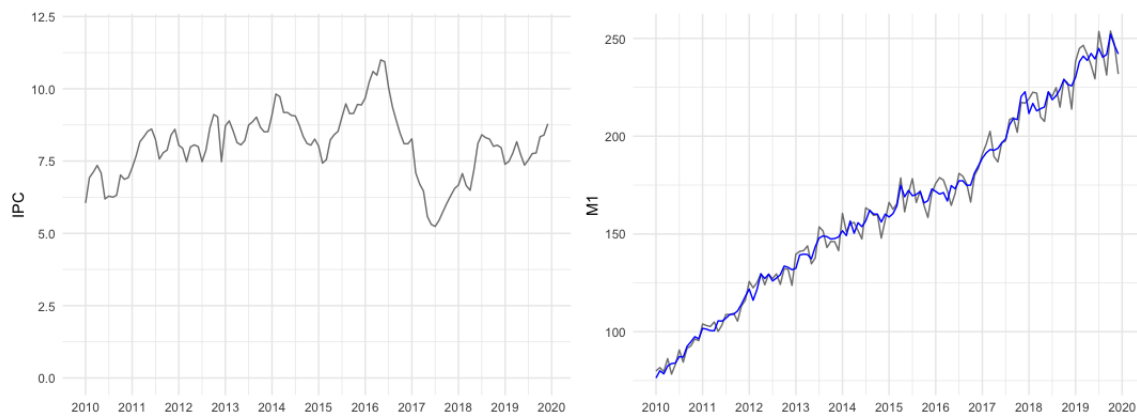
**Figura 27: Tasa de Política Monetaria**



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central e INE.

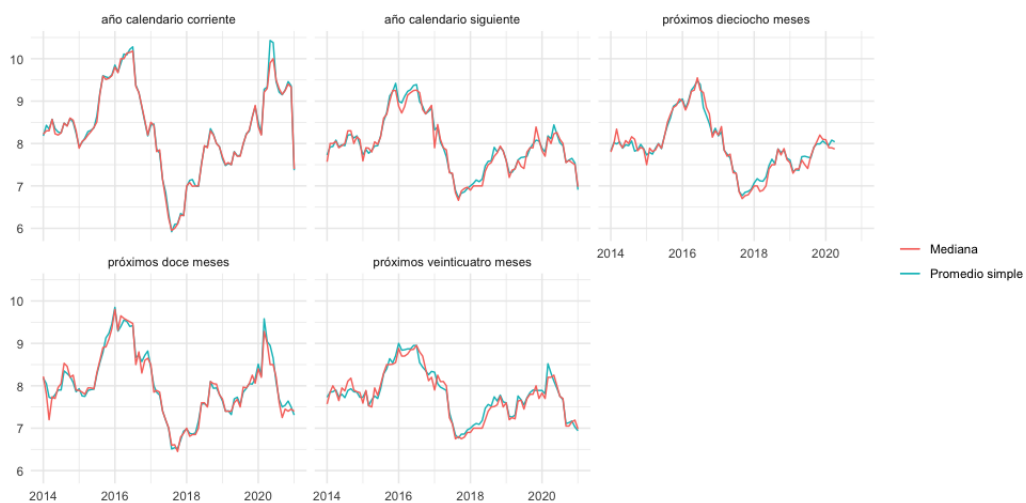
Los gráficos 27 y 28 muestran que la política monetaria del Banco Central a partir de mediados de 2011 se fue haciendo progresivamente más contractiva pero no logró ubicar a la inflación dentro del rango-meta; la tasa de política monetaria comenzó a aumentar desde 2011 buscando controlar los aumentos en la inflación. El gráfico 28 muestra la variación de M1 ampliada ajustada por estacionalidad (línea azul). Como se observa, con el cambio de instrumento de política monetaria en 2013, el Banco Central continuó con una política de control de la oferta, particularmente de 2015 hasta finales de 2017.

**Figura 28: Inflación y Oferta monetaria**



Fuente: Elaboración propia en base Banco Central e INE.

**Figura 29: Inflación esperada**



Fuente: Elaboración propia en base Banco Central.

La hipótesis 2 no es estrictamente una hipótesis alternativa a las demás hipótesis para explicar la moderación salarial. Como señala la literatura sobre estructura de negociación salarial y política monetaria, los actores en la negociación salarial observan las señales que brindan las autoridades monetarias y pueden tomar en cuenta las consecuencias de su propio comportamiento en las decisiones del Banco Central (Iversen 1999). Esta internalización de las consecuencias de las demandas salariales es más fácil de lograr cuando existe una centralización en las negociaciones salariales ya que la centralización evita los problemas de acción colectiva de las decisiones descentralizadas. La externalización de los efectos de la negociación afecta a todos los actores de la economía mediante la inflación pero la centralización evita que los incentivos a la moderación salarial de algunos sectores se vean afectados por la militancia salarial de otros. Este juego de señales entre los actores y el Banco Central también puede estar afectado por otros factores como por ejemplo la confianza en que la política monetaria afectará los niveles de inflación de manera significativa y el impacto de esta política dependerá de la estructura económica del país y los canales de transmisión de la política monetaria<sup>14</sup>. Existen trabajos para Uruguay que resaltan la importancia de dos canales de transmisión de la política monetaria a la inflación. Por un lado, los trabajos señalan que el impacto sobre el tipo de cambio es un canal de transmisión relevante de los efectos de la política monetaria sobre la inflación (Carlomagno, Lanzilotta y Zunino 2010). La transmisión a través del tipo de cambio se deriva de que el aumento en la tasa de interés incrementa las rentabilidades relativas de la moneda doméstica en relación a la moneda extranjera provocando una apreciación del tipo de cambio real. Esta apreciación del tipo de cambio disminuye las presiones inflacionarias al disminuir el precio en moneda local de los bienes exportados e importados. Otro de los canales de transmisión señalado en los trabajos sobre este tema en Uruguay es el de las expectativas. En relación a este canal de transmisión se ha señalado que la política monetaria afecta las expectativas de inflación a 12 meses de los empresarios pero que estas expectativas presentan un porcentaje de inercia importante influenciada por los

14. Para una útil revisión de los canales de transmisión de la política monetaria sobre distintas variables económicas ver Mishkin (1995).

shocks de inflación pasados (Licandro y Mello 2014). Otros canales de transmisión como el crédito tendrían un impacto limitado dado que la amplia mayoría de las empresas en el país presentan financiamiento en dólares por lo que la suba en la tasa de interés tendría un impacto limitado en el encarecimiento de la financiación de las empresas (Valentini 2007). Aunque existe evidencia de que este canal está activo durante este periodo con efectos diferenciales por nivel de capitalización y liquidez de los bancos, moneda en la que se otorga el crédito y si está dirigido a familias o empresas (Lorenzo y col. 2010). De esta forma, ya sea por el canal del tipo de cambio, crédito o por el de las expectativas, la política monetaria es un instrumento que si bien presenta limitaciones ha sido utilizado como mecanismo de contención de la inflación en el país.

Como se observa en el gráfico 29, las expectativas<sup>15</sup> de inflación que recoge el Banco Central en base a encuestas, presenta una clara moderación a partir del año 2016 y esta moderación se observa para el año corriente como para la inflación esperada en 1 y 2 años. Si bien no existe evidencia de que la política monetaria sea el instrumento que está afectado estas visiones<sup>16</sup> de los analistas sobre la inflación esperada, este indicador muestra que durante el periodo de estancamiento de la economía en el país, las expectativas de inflación iban en línea con la moderación salarial observada en el periodo.

#### **6.4. El activismo del Estado en la política de ingresos**

Desde la reinstalación de los Consejos de Salarios en 2005, Uruguay presenta un sistema de negociación salarial con una alta capacidad de gobernanza por parte del Estado. En el caso uruguayo es posible identificar tres mecanismos concretos de gobernanza: 1) voz y voto en todas las mesas de negociación 2) posibilidad de decreto por parte del Poder Ejecutivo si no se logra un acuerdo o las negociaciones se extienden demasiado,

15. Los datos muestran las expectativas de inflación de los analistas e instituciones que surgen de las encuestas mensuales que realiza el Banco Central a profesionales independientes considerados formadores de opinión en la materia.

16. De hecho, existe evidencia de que las expectativas de inflación de estos agentes es afectada de forma muy moderada por las señales de política monetaria y responden más a otras variables como la actividad o los niveles de inflación subyacente (Domínguez, Lanzilotta y Rego 2013).

y 3) particularmente a partir de la reforma de 2009, dispositivos legales de control del conflicto al incorporar cláusulas de acuerdos de paz automáticas en la negociación.

Mediante estos mecanismos, el Estado moldea la negociación sin imponer de forma autoritaria sus preferencias pero generando una importante influencia sobre los resultados. A pesar de esta capacidad de influencia sobre las negociaciones salariales, el poder del Estado se ha venido restringiendo con las sucesivas reformas al sistema. En 2009 la aprobación de la nueva ley de negociación colectiva para el sector privado generó dos cambios que fueron en dirección de imponer restricciones al rol del Estado en la negociación. La ley de 1943 hacía depender del Poder Ejecutivo la convocatoria a la negociación colectiva por rama de actividad. La aprobación del proyecto de ley enviado por el Ejecutivo a fines de 2009 quita la potestad exclusiva al Estado de convocar a la negociación salarial tripartita por rama de actividad y permite a trabajadores y empresarios solicitar la convocatoria obligando a la negociación entre las partes. Este cambio es fundamental para el mantenimiento de la institución ya que se vuelve independiente de las preferencias del gobierno de turno. La ley creó además el Consejo Superior Tripartito (integrado por gobierno, trabajadores y empleadores) como órgano de gobernanza de las relaciones laborales en el ámbito privado. Por otro lado, a partir de la reforma no es necesario la homologación de los laudos por parte del Poder Ejecutivo para la entrada en vigencia de los mismos sino que adquieren automáticamente efectos *Erga omnes* con la publicación en el diario oficial.

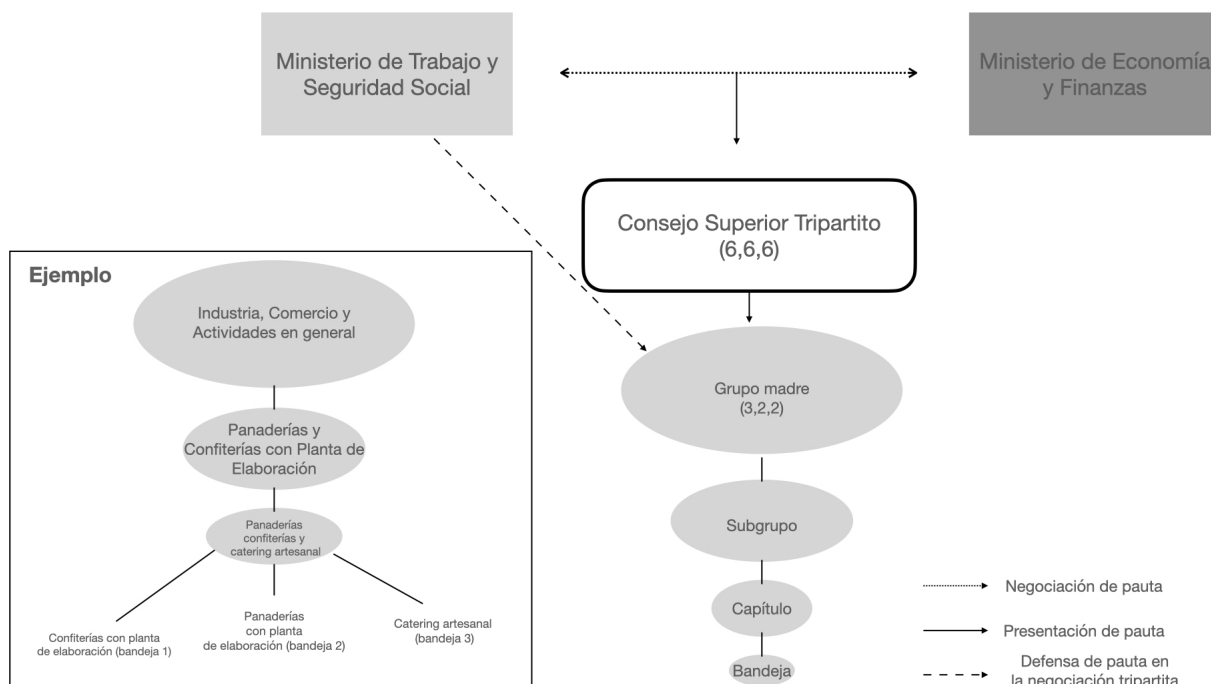
Finalmente, en 2012<sup>17</sup> se redujo la representación del Poder Ejecutivo en el Consejo Superior Tripartito de 9 a 6 miembros igualando la representación de trabajadores y empresarios en ese ámbito.

La figura 30 muestra la organización en la negociación salarial privada en Uruguay. Cada ronda de negociación comienza con una pauta de aumento que es negociada entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo<sup>18</sup>. Esa pauta es presentada al Consejo

17. Ley Núm. 19.027.

18. “La pauta es del Poder Ejecutivo, no es ni del Ministerio de Economía ni del Ministerio de Trabajo” (Entrevista a integrantes de la asesoría Macroeconómica del Ministerio de Economía y Fianzas 28/06/2019)

**Figura 30: Organización de la negociación salarial en el sector privado**



Fuente: Elaboración propia.

Superior Tripartito como la propuesta del Poder Ejecutivo y es explicada a los actores. En ese ámbito no existe votación sobre la propuesta. Esta pauta después “baja” hacia los grupos y subgrupos y es defendida por los negociadores que coloca el Ministerio de Trabajo en cada mesa de negociación. El centro de la negociación en los grupos esta en los lineamientos del Poder Ejecutivo. Al final se realiza una votación que resuelve los aumentos salariales por mayoría. Si los actores sociales no llegan a un acuerdo, la negociación se extiende demasiado o alguno de los actores no se presenta a la negociación, el Poder Ejecutivo puede resolver el aumento por decreto.

Un aspecto llamativo de la forma de negociación salarial en Uruguay es la extensión de la presencia del actor estatal en la misma. El Estado no sólo cuenta con las herramientas de gobernanza ya señaladas sino que también tiene una gobernanza extendida al estar presente y participar en todas las mesas de negociación desde los grupos más grandes hasta las bandejas que representan a grupos de negociación muy específicos<sup>19</sup>. En los ne-

19. La mayor parte de la negociación se abre en grupos, subgrupos y capítulos. Sólo unos pocos subgru-

corporativismos clásicos Europeos, el poder del Estado en la negociación tiene variación. Suecia y Alemania por ejemplo, son dos países donde la negociación es llevada adelante solamente por los actores sociales sin intervención del Estado utilizando al sector industrial como modelo de ajuste salarial para el resto de los sectores. En estos dos casos el Estado muestra sus preferencias a los actores sociales pero su presencia no es directa en las mesas de negociación como en Uruguay. La alta capacidad de intervención del Estado acerca en este aspecto al modelo uruguayo a países como Holanda y Dinamarca donde el Estado interviene directamente en los conflictos laborales cuando no existe acuerdo entre las partes (Madsen 1999; Thelen 2014).

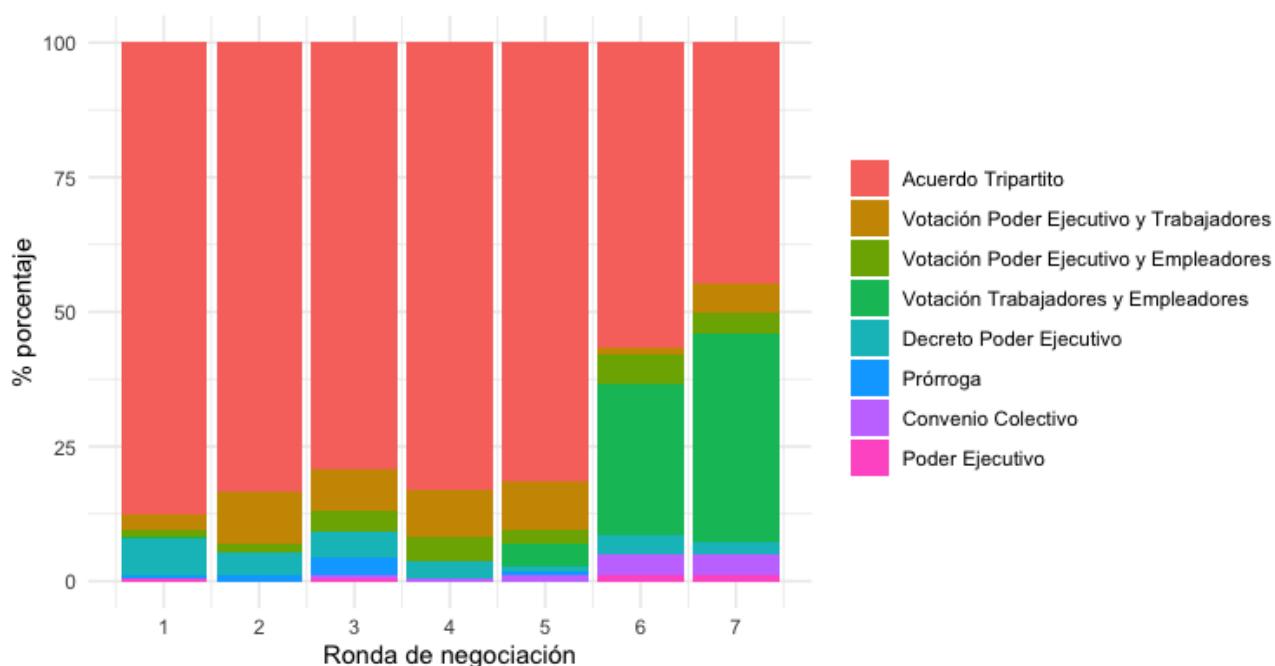
Si bien el Estado en Uruguay cuenta con instrumentos que otorgan gobernabilidad a la negociación salarial, estos son sólo marginalmente utilizados. Como se aprecia en el gráfico 31, hasta la sexta ronda de negociación, la amplia mayoría de los acuerdos salariales surgen por consenso. Sólo en las dos últimas rondas puede apreciarse un aumento significativo de los convenios colectivos con la votación en contra del Poder Ejecutivo. El menor crecimiento económico del país a partir de 2015 desafió la capacidad de generación de consensos en la negociación tripartita. Pero incluso en esta situación de tensión, la imposición unilateral de las preferencias del Estado en los consejos siguió siendo marginal. El gráfico es un indicador de que es posible conceptualizar a Uruguay dentro de la categoría neocorporativa como fue definida en el capítulo 1, en la medida en que existe el intercambio político entre los actores de la negociación. El Estado si bien genera influencia también queda en minoría en muchas negociaciones como los muestran los datos de las rondas 6 y 7.

Los conflictos en este ámbito también son un reflejo del cambio en la forma de negociación que se implementó de forma más decidida en esas dos rondas. Desde la reinstalación de la negociación colectiva, la lógica de la negociación salarial suponía incrementos iguales a la inflación más un porcentaje de aumento salarial. En la sexta ronda, por iniciativa del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), se cambia la propuesta de

---

pos se abren a su vez en bandejas. Sin embargo, aún en esas mesas de negociación muy específicas hay representación estatal

**Figura 31: Acuerdos en la negociación colectiva**



Fuente: Elaboración propia en base a CSB del MTSS (UETSS-DINATRA).

negociación hacia aumentos nominales de acuerdo con desempeños sectoriales más un porcentaje de aumento adicional para salarios sumergidos<sup>20</sup>. El objetivo del cambio era desindexar los salarios de la evolución de la inflación para moderar los aumentos y otorgar una mayor flexibilidad a los sectores, reconociendo los problemas de empleo que se venían arrastrando desde los años anteriores, al mismo tiempo que se procuraba proteger a los sectores con salarios más sumergidos. El cambio hacia aumentos nominales buscaba que los actores sociales internalizaran el aumento de precios para de esa forma moderar los aumentos salariales (Etchemendy 2019b). Además, el Poder Ejecutivo dejó en claro que no iba a acompañar la votación de aquellos convenios colectivos que no siguieran la pauta presentada.

¿Cómo influyó la intervención más activa del Estado en los aumentos salariales? El análisis de los ajustes salariales en los Consejos vinculado a los resultados de votación

20. La propuesta de aumentos nominales ya estaba como opción en la quinta ronda de negociación salarial que comenzó en 2012 pero no fue tomada por la mayoría de los actores en la negociación. El cambio en 2016 fue imponerla como única propuesta del Ejecutivo.

**Cuadro 9: Porcentaje de ajuste semestral promedio por tipo de acuerdo**

Acuerdos	Promedio laudo mínimo	Promedio laudo máximo
Poder Ejecutivo y trabajadores	5.22	5.22
Poder Ejecutivo y empresarios	4.77	4.5
Bipartito	6.24	6.16
Decreto	4.38	3.63
Tripartito	5.23	4.92

Fuente: Elaboración propia en base a laudos publicados de la sexta ronda de negociación.

**Cuadro 10: Días de vigencia promedio de los laudos por tipo de acuerdo**

Acuerdos	Días de vigencia promedio
Poder Ejecutivo y trabajadores	638
Poder Ejecutivo y empresarios	1022
Bipartito	887
Decreto	810
Tripartito	866

Fuente: Elaboración propia en base a laudos publicados de la sexta ronda de negociación.

nos permiten realizar una estimación del impacto de activismo estatal en al política de ingresos<sup>21</sup>.

De esta forma, a continuación se presentan datos comparativos de los aumentos salariales nominales desagregados por el resultado de votación en las mesas de negociación<sup>22</sup>.

La primera columna de la tabla 9 tiene como variable dependiente el promedio de aumento de salarios nominales para los laudos más bajos en cada categoría en toda la ronda y la segunda columna el promedio de aumento para los laudos más altos. La tabla 10 muestra la influencia de las votaciones sobre los días de vigencia de los acuerdos.

En base a información de entrevistas deberíamos esperar que los acuerdos bipartitos

21. Este análisis se basa en una codificación realizada por el autor sobre la base de criterios desarrollados por la Unidad Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

22. Los lineamientos del Ejecutivo para esta ronda favorecían acuerdos a 3 años con ajustes semestrales y dividía a los sectores de acuerdo a su situación económica en tres categorías: 1) en problemas 2) medio y 3) dinámico. Para los sectores en problemas recomendaba ajustes de 8% 6,5% y 6% en cada año. Para los sectores medio 8,5%, 7,5% y 7%. Para los sectores dinámicos 10%, 9% y 8%. La clasificación en cada sector si bien tomaba en cuenta desempeños, formó parte de la negociación de cada mesa.

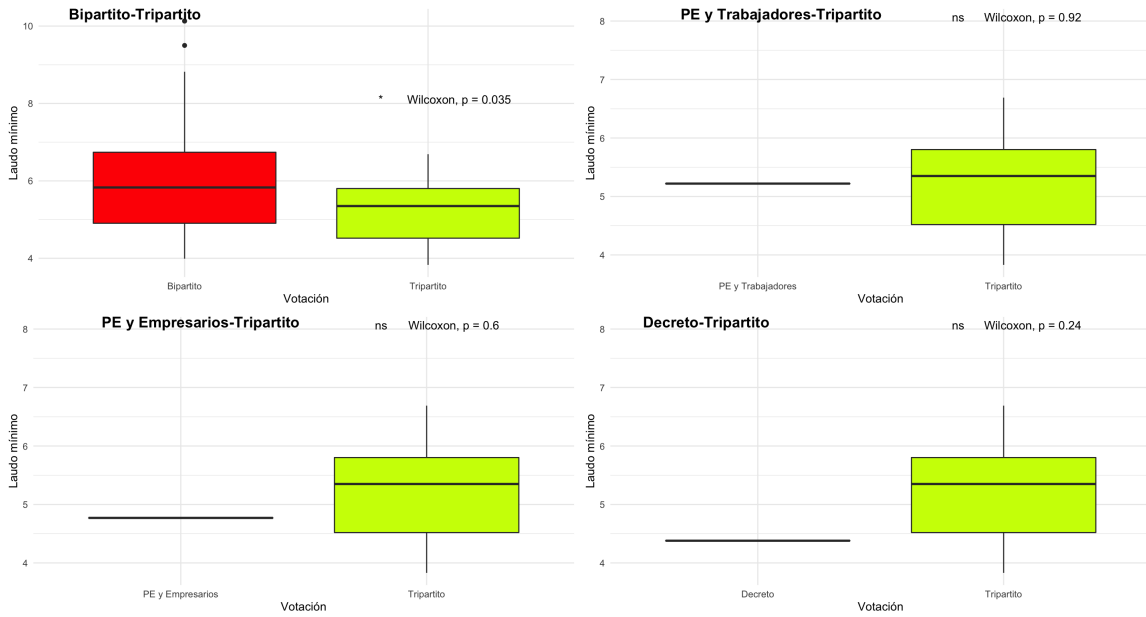
entre trabajadores y empresarios presentaran aumentos nominales superiores a los tripartitos. Por otro lado, es esperable que los convenios con acuerdo del Poder Ejecutivo y los empresarios tengan una duración superior a los tripartitos en la medida en que son dos actores que buscan ampliar los plazos de negociación. Como señalan dos asesores de las Cámaras empresariales *“Para los empresarios cuanto menos habitualidad tengan las negociaciones mejor. Cada vez que hay una negociación es momento de cosecha sindical, cosecha gremial, conflictividad. Entonces, si puedes hacer arreglos razonables en determinado plazo, el empresario lo prefiere. Pero no es fácil conseguirlo. Tenés que tener un precio para conseguirlo.”*<sup>23</sup> Otro asesor señalaba el mismo punto, *“Muchas veces el empresario tiene cierta hipocresía. No le gustan las condiciones, sabe que va a ir a jugar a la bombonera con toda la hinchada en contra pero prefiere pasar ese calvario e inclusive acordar cosas que después no sabe si va a poder pagar, en aras de no tener conflictividad”*<sup>24</sup>. Como surge claramente de las entrevistas, los empresarios favorecen convenios a largo plazo a cambio de aumentos salariales mayores a los de la pauta del Poder Ejecutivo. En términos de la conceptualización de intercambio político del capítulo 1, compran consenso social con aumentos salariales.

En definitiva, las expectativas teóricas de relación entre votación y salario son: Trabajadores-Empresarios > PE-Trabajadores ≥ Tripartita ≥ Decreto ≥ PE-Empresarios. En base a estas expectativas teóricas, bajo este formato de negociación salarial es esperable que los empresarios acepten otorgar a los trabajadores aumentos salariales mayores a los de la pauta que propone el Ejecutivo a cambio de extender la duración de los acuerdos lo máximo posible para obtener paz sindical y estabilidad de costos. Es esperable también que los acuerdos en los que participa el Poder Ejecutivo sean al menos igual a la pauta presentada en el Consejo Superior Tripartito aunque aquellos en los que participan los trabajadores en conjunto con el Ejecutivo pero sin el voto empresarial puedan tener aumentos levemente superiores dadas las presiones de estos actores sobre el gobierno.

23. Entrevista a Julio Guevara asesor de la Cámara de la Cámara Nacional de Comercios y Servicios 21/08/2019.

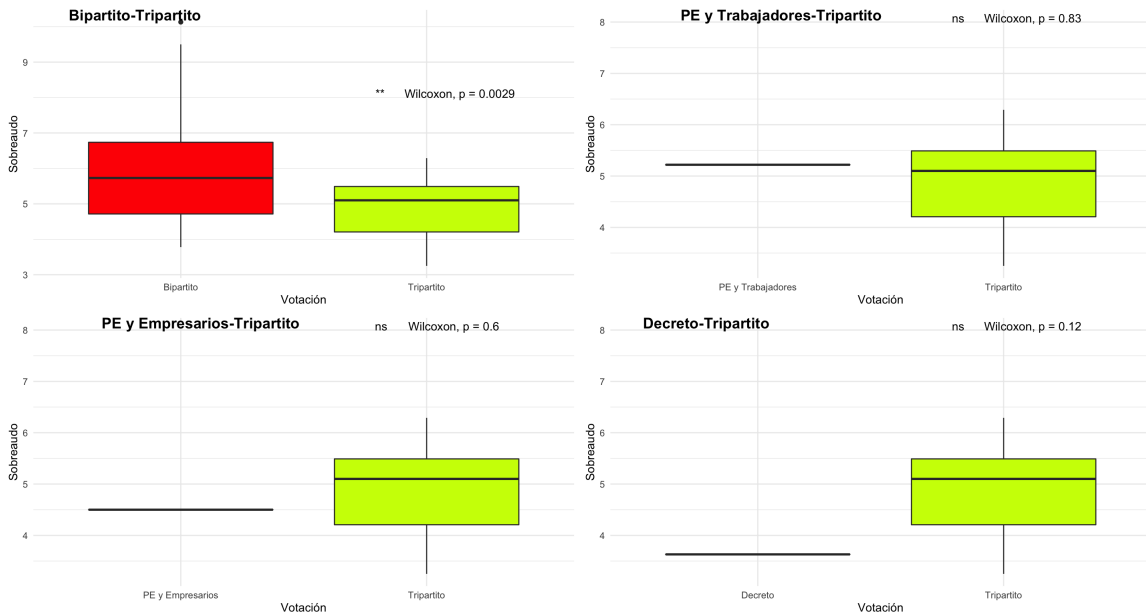
24. Entrevista a Juan Maihlos asesor de la Cámara de la Cámara Nacional de Comercios y Servicios 22/08/19.

**Figura 32: Porcentaje de ajuste en el laudo mínimo por tipo de acuerdo**



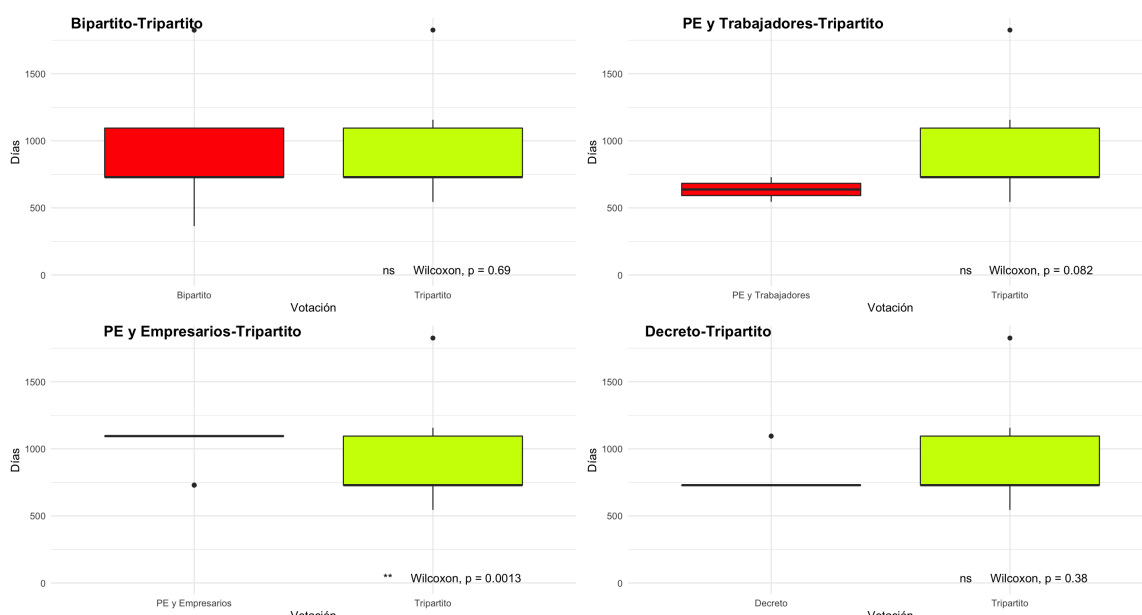
Fuente: Elaboración propia en base a CSB del MTSS (UETSS-DINATRA) y datos de la sexta ronda de negociación.

**Figura 33: Porcentaje de ajuste en el sobre laudo por tipo de acuerdo**



Fuente: Elaboración propia en base a CSB del MTSS (UETSS-DINATRA) y datos de la sexta ronda de negociación.

**Figura 34: Duración del ajuste por tipo de acuerdo**



Fuente: Elaboración propia en base a CSB del MTSS (UETSS-DINATRA) y datos de la sexta ronda de negociación.

Para la duración de los convenios las expectativas teóricas son: PE-Empresarios > Trabajadores-Empresarios > Decreto  $\geq$  Tripartita  $\geq$  PE-Trabajadores. En este caso, los actores más interesados en realizar acuerdos de larga duración son los empresarios y el Poder Ejecutivo en la medida en que se benefician de la ausencia de movilización sindical, los primeros evitando costos económicos y el segundo los costos políticos de éstas acciones. Por esta razón es esperable que los acuerdos votados por empresarios y Poder Ejecutivo tengan una duración mayor al resto de los acuerdos. Por otro lado, en base al análisis anterior, es esperable que los acuerdos votados de forma bipartita tengan una duración superior a los demás debido al intercambio de duración y salario que realizan los actores. Finalmente, es esperable que los acuerdos entre Poder Ejecutivo y trabajadores tengan una duración menor que el resto y al menos igual a la pauta, dada las presiones de los trabajadores sobre el Ejecutivo para acortar estos plazos.

Parte de esta lógica de negociación aparece en los resultados de las tablas 9 y 10 y en los gráficos 32, 33 y 34. Los acuerdos bipartitos realizan aumentos salariales nominales para las categorías salariales más bajas de 1% más en promedio que los acuerdos tripar-

titos. En los salarios más altos, la negociación bipartita genera aumentos 1.2% mayores que los acuerdos tripartitos. En estas categorías, los acuerdos tripartitos son en promedio 0,3% inferiores que los de las categorías más bajas. Como se observa, la intervención del Estado si bien disminuye los salarios promedio, disminuyen aún más los salarios más altos del sector. Contrariamente a las expectativas teóricas, los acuerdos votados de forma tripartita promueven laudos levemente superiores a aquellos votados por el Poder Ejecutivo y trabajadores en relación al salario mínimo pero la relación es inversa para el laudo máximo aunque esta relación no es significativa para ninguna de las dos variables dependientes. Además, los acuerdos tripartitos son superiores a los aumentos por decreto y a las votaciones del Poder Ejecutivo y empresarios para ambas variables independientes aunque de nuevo, la relación no es significativa.

Por otro lado, los acuerdos votados sólo por el Poder Ejecutivo y empresarios tienen una duración promedio superior en más de 5 meses a las negociaciones tripartitas. Los acuerdos votados entre trabajadores y empresarios tiene una duración mayor al decreto y a la negociación tripartita aunque la relación no es significativa. Finalmente, los acuerdos entre Poder Ejecutivo y trabajadores son los menos extensos pero esta relación no es significativa. En definitiva, el análisis de las votaciones en los Consejos muestra que el Estado genera una influencia directa en la moderación salarial y en la duración de los convenios, moderando los aumentos nominales sobre todo en relación a los acuerdos bipartitos y ampliando la duración de los laudos en coalición con el sector empresarial.

## **7. Determinantes de la coordinación vertical**

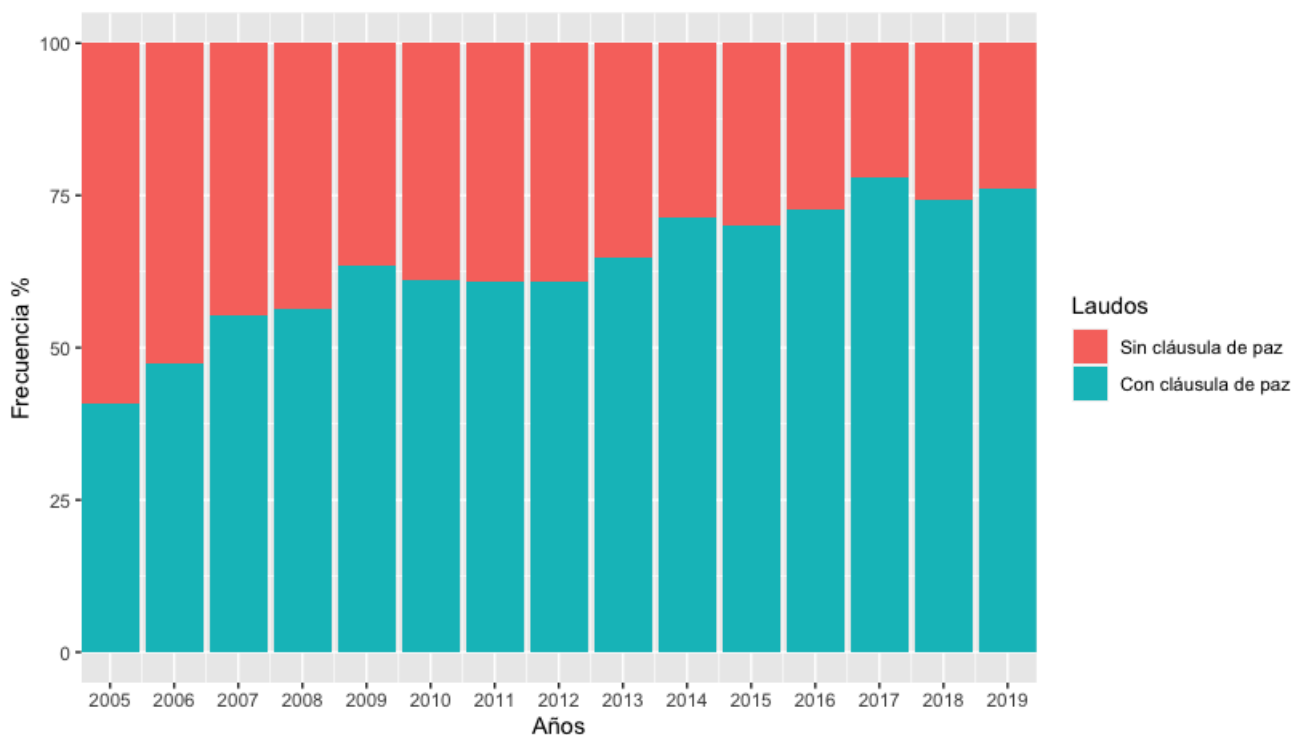
Como fue señalado en el esquema conceptual 10, la coordinación vertical de salarios es un elemento muy importante en una institucionalidad de negociación salarial neocorporativa porque es lo que permite que los salarios negociados a nivel central lleguen a nivel local a las nóminas salariales efectivamente pagadas en las empresas.

El análisis descriptivo de los indicadores de la coordinación salarial que se muestran

en la secciones 4 y 5 indican que la moderación de la tasa de crecimiento salarial que comenzó en el año 2013 se observó también en los salarios efectivamente pagados en cada sector tal como lo muestran los datos de la ECH para ese periodo. En esta sección se buscará identificar los factores que podrían explicar diferencias en la coordinación vertical de salarios entre los diferentes sectores.

Uno de los problemas más importantes de la institucionalidad neocorporativa es cómo lograr que los acuerdos negociados a nivel nacional o sectorial sean respetados en niveles inferiores como la empresa o industrias específicas. Los aumentos salariales que surgen de negociaciones bipartitas independientes de los acuerdos logrados en niveles superiores se denominan deslizamiento salarial o "wage drift". La literatura sobre neocorporativismo ha enfatizado que este fenómeno es más probable en contextos institucionales de fragmentación sindical, baja cobertura de la negociación colectiva donde la función de coordinación entre los actores se puede volver difícil de lograr (Ebbinghaus 2004; Traxler 2004).

**Figura 35: Cláusulas de paz**



Elaboración propia en base a CSB del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Figura 36: Cláusulas de paz por sectores**



Elaboración propia en base a CSB del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Cuadro 11: Cláusulas de paz y diferencia con laudos**

Cláusulas de paz	Diferencia salario hora con laudo	Rango intercuartílico
Sí	125	135
No	176	167

Fuente: Elaboración propia en base a CSB y CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Cuadro 12: Cláusulas de paz y diferencia con laudos por sectores**

Sectores	Cláusulas de paz	Diferencia salario hora con laudo	Rango intercuartílico
Transables	Sí	135	136
	No	148	159
No Transables	Sí	118	135
	No	188	171

Fuente: Elaboración propia en base a CSB y CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

La literatura también señala que en el neocorporativismo clásico existen dispositivos institucionales que permiten estabilizar los acuerdos salariales al otorgar una mayor gobernabilidad al sistema. Los dos más importantes son la obligación legal de los acuerdos y las cláusulas de paz (Traxler y Kittel 2000; Traxler 2004). La obligación legal de los acuerdos implica que los pactos entre las partes adquieren fuerza de ley lo cual obliga a los negociadores a respetarlo y permite establecer mecanismos institucionales de denuncia del incumplimiento del acuerdo. Las cláusulas de paz blindan la coordinación salarial de los aumentos salariales promovidos por sindicatos a nivel de empresa ya que prohíben la realización de conflictos sobre los temas acordados mientras el acuerdo este vigente.

En Uruguay como fue señalado, la negociación salarial tienen un nivel alto de gobernanza por parte del Estado a pesar de que la capacidad de imposición unilateral y de condicionamiento de la negociación por parte del gobierno fue disminuyendo con sucesivas reformas. En relación a la legalidad de los acuerdos, la reforma del 2009<sup>25</sup> eliminó la necesidad de homologación de los acuerdos por parte del Poder Ejecutivo para que estos fueron obligatorios. Con este cambio, los acuerdos registrados y publicados tienen aplicación obligatoria para trabajadores y empresarios. En relación a las cláusulas de paz, la ley de 2009 también incorporó en su artículo 21 cláusulas de paz obligatorias que obligan a las partes a *“no promover acciones que contradigan lo pactado ni aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo. Esta cláusula es de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito.”*<sup>26</sup>.

Como se observa en el gráfico 35 con independencia del cambio legal de 2009 y la incorporación automática de acuerdos de paz, las negociaciones tripartitas incluyen estos acuerdos de forma explícita en los laudos firmados. De hecho, para el año anterior a la promulgación de la ley de 2009, más de 50% de los acuerdos firmados incorporaban cláusulas de paz.

El gráfico 36 muestra además que la incorporación de éstas cláusulas es mayor y aumenta en mayor medida en el sector no transable de la economía en comparación con

25. Ley 18.566.

26. Ley 18.566. artículo 21.

el sector transable. Esta mayor incorporación de cláusulas en el sector no transable es importante porque estos sectores no cuentan con mecanismos de mercado que generen incentivos a la coordinación vertical de salarios como tiene el sector transable. En el sector transable la externalización de los aumentos salariales a precios puede generar pérdida de competencia en el sector y disminución de puestos de trabajo. Debido a la existencia de estos riesgos, en esos sectores trabajadores y empresarios cuentan con mecanismos de mercado que otorgan incentivos a la estabilidad de los acuerdos firmados a nivel sectorial. En el sector no transable en cambio, los incentivos de mercado son más débiles, en la medida en que los aumentos pueden trasladarse a precios y en ausencia de una coordinación salarial que asegure a los negociadores que el resto de las empresas que están negociando salario moderaran sus reclamos, cada negociador tiene incentivos para evitar la moderación ya que los costos de la militancia salarial no necesariamente generan costos concentrados en el sector (pérdida de empleo y competitividad) sino dispersos en toda la economía (inflación)<sup>27</sup>.

El modelo de negociación secuencial donde el sector transable sector negocia primero y posteriormente los demás sectores toman la negociación de ese sector como la referencia en sus negociaciones para la fijación de salario, es un modelo de negociación que coordina a partir de las limitaciones que impone el mercado en el sector expuesto de la economía (Crouch 1990).

El mecanismo de moderación generado por el mercado en el sector transable es utilizado en este modelo para generalizarlo al resto de la economía. Países como Austria, Dinamarca, Suecia, Noruega, Alemania y Holanda han utilizado esta forma de coordinación salarial que la literatura denomina "*pattern bargain*".

Otro mecanismo que la literatura ha señalado para evitar la externalización de los aumentos salariales del sector no transable ha sido la centralización de las organizaciones sindicales. Este dispositivo organizacional resuelve los problemas de coordinación, al asegurar que los salarios acordados a nivel centralizado por los líderes de las federación

27. Este es un problema de cooperación social que tiene la estructura de un juego del dilema del prisionero.

sindicales serán los que efectivamente se pagarán a nivel sectorial evitando los problemas de cooperación señalados anteriormente entre sectores no transables. Para Swenson (1991), los incentivos de mercado a la moderación salarial que brinda el sector transable en interacción con la centralización es lo que permite explicar la moderación salarial, sin embargo, existe una discusión teórica y empírica en la literatura acerca de si estos dos mecanismos actúan de forma independiente o interactiva (Traxler y Brandl 2010).

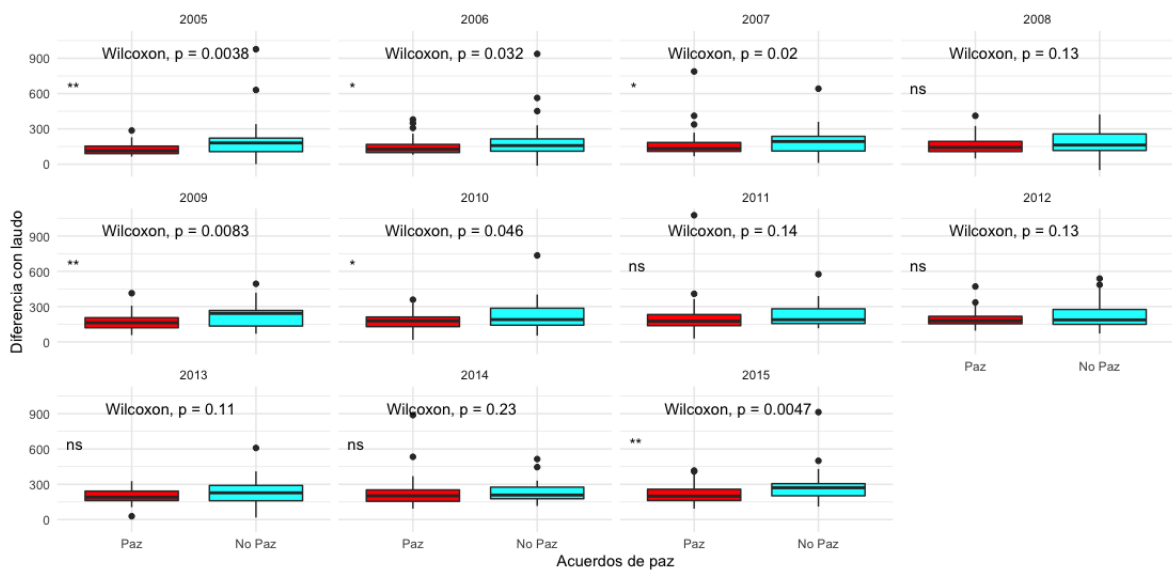
Los acuerdos de paz funcionan como un sustituto funcional de los incentivos de mercado del sector transable. Con la firma de un acuerdo, las partes cuentan con un dispositivo reglamentario que permite asegurar el cumplimiento del mismo. Con las cláusulas de paz, los actores tienen mecanismos de “*enforcement*” para que una vez fijado el acuerdo se mantenga en el tiempo.

En este sentido, es interesante observar en el gráfico 36 como el sector no transable en Uruguay incorporó en mayor medida que el sector transable mecanismos regulatorios como las cláusulas de paz en la negociación colectiva. Mientras que en los sectores expuestos a la competencia internacional la incorporación de cláusulas de paz ronda el 50-60 %, en el sector protegido esta supera el 70 % de los acuerdos.

En esta discusión teórica sobre los dispositivos que cuentan los actores para coordinar salarios en la economía, es relevante conocer si esta mayor incorporación de cláusulas de paz generó alguna influencia en la coordinación vertical de salarios.

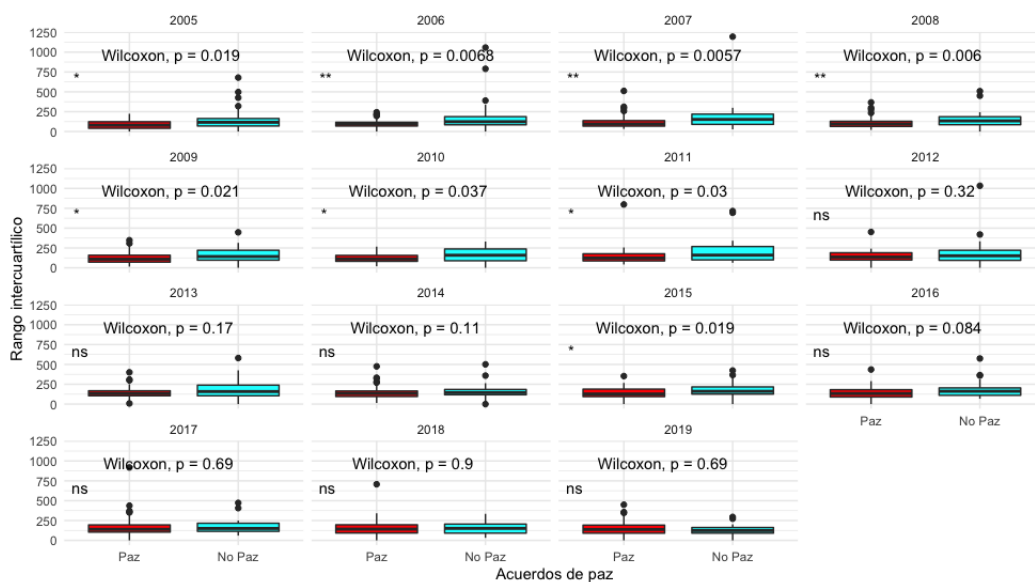
Las tablas 11 y 12 muestran los promedios anuales de los indicadores de coordinación vertical presentados en las secciones anteriores para este periodo. Como se observa los sectores que incorporan cláusulas de paz presentan diferencias menores tanto para el indicador que muestra la diferencia entre el salario fijado en el laudo por hora y el salario hora en la ECH así como para el indicador del rango intercuartílico de salario. Como puede verse en los gráficos 37 y 38 las diferencias de los promedios anuales de sectores con y sin cláusulas de paz son significativas para los años 2005, 2006, 2007 2009, 2010 y 2015 utilizando un test de Wilcoxon para grupos independientes que muestra si las medias son diferentes entre los grupos. Por otro lado, los gráficos 39 y 40 presentan los datos

**Figura 37: Diferencia de salario-hora con laudo con y sin cláusula de paz por año**



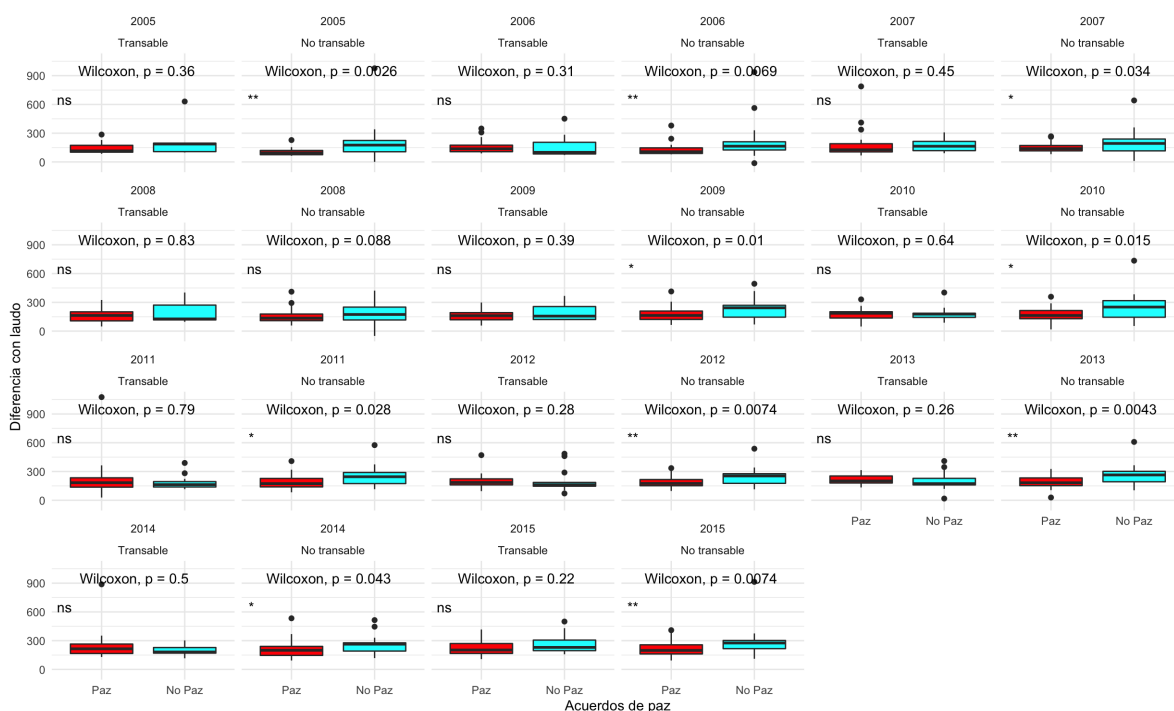
Fuente: Elaboración ECH IECON-UMAD, CSB y CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Figura 38: Rango intercuartílico con y sin cláusula de paz por año**



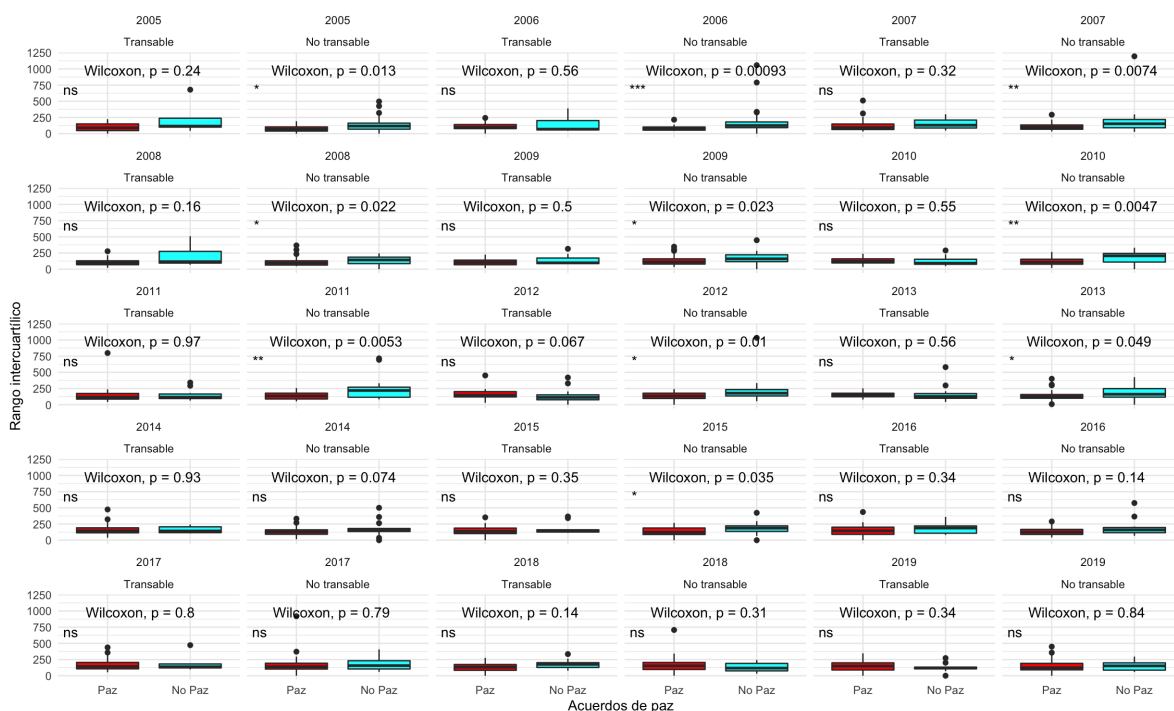
Fuente: Elaboración ECH IECON-UMAD, CSB y CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Figura 39: Diferencia de salario-hora con laudo con y sin cláusula de paz por año y sector**



Fuente: Elaboración ECH IECON-UMAD, CSB y CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

**Figura 40: Rango intercuartílico con y sin cláusula de paz por año y sector**



Fuente: Elaboración ECH IECON-UMAD, CSB y CSA del MTSS (UETSS-DINATRA).

separados por sectores. Como puede observarse el indicador de la diferencia salario-hora de laudos con ECH y el indicador de rango intercuartílico mantienen diferencias significativas para casi todos los años- las excepciones son 2008 para el indicador de diferencia entre laudo y ECH y 2014 para rango intercuartílico- pero pierden significación después de 2015. Las mayores diferencias salariales que se observan en la tabla 12 entre los sectores con y sin cláusulas de paz del sector no transable en relación al sector transable son esperables de acuerdo a la teoría en la medida en que para estos últimos los incentivos de mercado que llevan a la moderación pueden funcionar como sustitutos funcionales de las cláusulas de paz. La misma interpretación puede brindarse de los gráficos 39 y 40 donde la influencia de las cláusulas de paz es significativa sólo para el sector no transable. La pregunta que podemos hacer es porque las diferencias entre sectores con y sin cláusulas pierden significación a partir de 2015. Una respuesta puede ser que a partir de la intervención más activa del Estado en este periodo de estancamiento de la economía, los actores sociales moderaron de forma general sus demandas para evitar que el “*wage drift*” afectara también los niveles de desempleo que comenzaban a aumentar en este periodo. Otra respuesta puede ser que debido al cambio en las condiciones económicas, los empresarios estuvieran más dispuestos a hacer cumplir los acuerdos de paz implícitos en la ley de negociación colectiva de 2009. Igualmente, la evidencia empírica presentada muestra la importancia de los acuerdos de paz para la generalización de los laudos a todos los sectores de la economía y en particular al sector no transable.

## **8. Coordinación orientada por el Estado**

La teoría neocorporativa ha identificado distintos tipos de arreglos institucionales para la negociación salarial. Como fue señalado anteriormente, una de las discusiones principales se ha centrado en torno a la performance de estos diferentes modelos de negociación salarial sobre el desempeño macroeconómico de los países.

En la literatura sobre este tema podemos identificar 5 modelos de negociación salarial

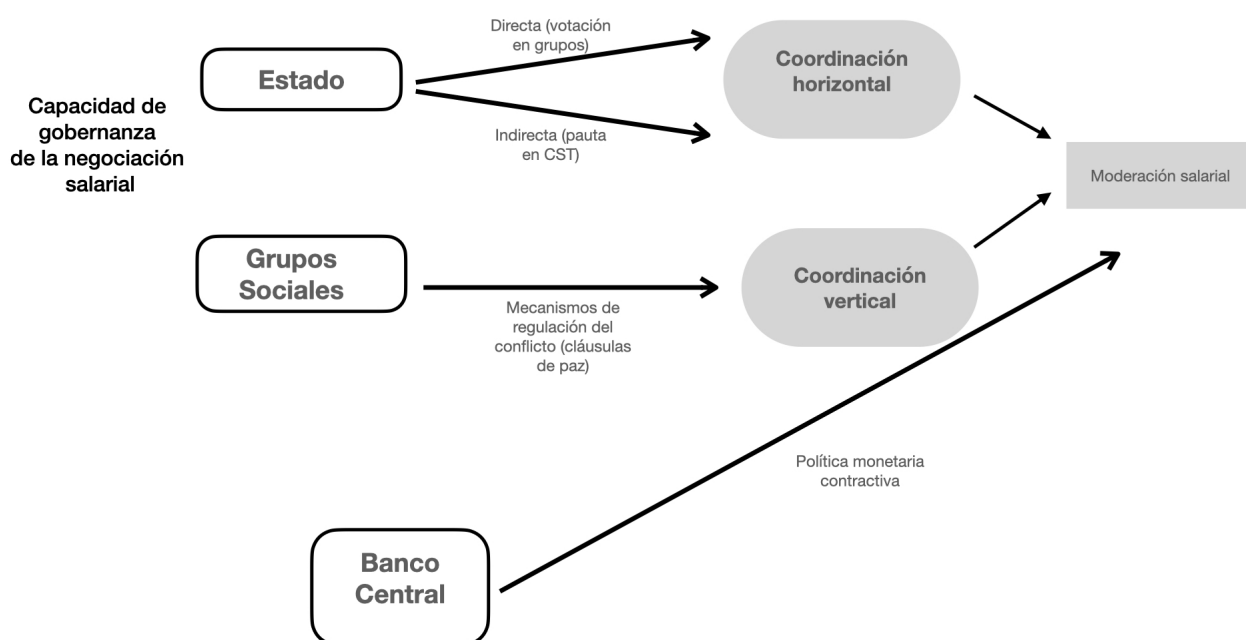
con diferentes mecanismos de coordinación entre sectores: 1) coordinación de cúpula; 2) coordinación modelada; 3) coordinación orientada por el Estado; 4) estatismo y 5) modelos no coordinados (Traxler y Kittel 2000; Traxler 2004; Traxler y Brandl 2010).

En el modelo de coordinación de cúpula (peak level coordination) las confederaciones sindicales negocian una política salarial para todos los trabajadores en una economía o sector económico dependiendo del dominio de representación de la confederación. Este tipo de coordinación es extremadamente complejo de alcanzar ya que supone la agregación de intereses heterogéneos en una misma política salarial. Las tendencias a la moderación salarial en este tipo de coordinación dependerán del sector en el que participe y las preferencias que tenga el votante mediano de la organización (Traxler y Brandl 2010).

El modelo de coordinación modelada es una categoría general del ya señalado modelo secuencial donde un sector negocia primero y establece las pautas de aumento salarial para el resto de la economía. Este modelo es el que la literatura denomina “*pattern bargain*” y como ya fue analizando anteriormente, busca generalizar al resto de los sectores económicos los incentivos a la moderación salarial que otorga el mercado a los sectores expuestos a la competencia internacional. Este modelo es un subtipo de coordinación modelada (“*pattern bargain*”) *entre* industrias. De esta forma, dentro de la negociación modelada es posible distinguir dos tipos de “*pattern bargain*”: *entre* y *dentro* de industrias. En el modelo *dentro* de industrias las confederaciones coordinan las políticas de sus afiliados generalmente estableciendo recomendaciones y estimulando el intercambio de información. La coordinación *entre* industrias implica una coordinación más centralizada liderada por las organizaciones de cúpula (Traxler y Kittel 2000; Traxler, Brandl y Glassner 2008).

La negociación orientada por el Estado es un tipo de coordinación salarial donde el Estado no asume un rol superior en relación a los demás actores en la negociación. Típicamente este tipo de negociación es tripartita, requiere el consenso de las partes y sigue un principio de intercambio político (Traxler y Kittel 2000). A diferencia del estatismo en la negociación orientada por el Estado no existe la congelación de salarios por decretos o

**Figura 41: Funcionamiento de la negociación salarial en Uruguay**



Fuente: Elaboración propia.

la fijación de salario de forma unilateral por parte del Estado. El Estado es un actor más en la negociación. Finalmente, en los modelos no coordinados cada unidad de negociación fija su salario de forma independiente a las demás, por lo tanto no existe intención de coordinación por parte de los actores (Traxler y Brandl 2010).

En términos conceptuales y en base a la evidencia empírica presentada en las secciones anteriores, podemos ubicar a Uruguay en el periodo 2005 a 2019 como un caso de coordinación orientada por el Estado. Al igual que en los países que presentan un modelo estatista, Uruguay presenta una institucionalidad que otorga un grado de gobernabilidad alto al Estado. En particular, la posibilidad de establecer por decreto las aumentos salariales en caso de que las partes no se pongan de acuerdo otorga una fuerte herramienta de coordinación salarial tripartita basada en la autoridad. Sin embargo, a diferencia de los países con modelo estatista, este dispositivo es raramente utilizado en la negociación. En el periodo 2005-2019 el uso de la imposición fue marginal en las mesas, por lo que la mayor parte de los acuerdos se realizaron mediante un intercambio político evitando

el mecanismo jerárquico de autoridad. Pero si bien no existe imposición, es evidente que la negociación entre sindicatos y empresarios transcurre bajo una sombra de jerarquía (“*shadow of hierarchy*”) (Scharpf 1997). Esta estructura de jerarquía es importante porque las partes generalmente tienen una idea acerca de las posiciones que serán respaldadas por la autoridad política si las negociaciones en el espacio horizontal fracasan. Este rol de ajuste de expectativas es la función que cumple la presentación de la pauta de negociación salarial en el Consejo Superior Tripartito. Como señala Scharpf (1997, 198-200) “*As a consequence, horizontal self-coordination proceeds under conditions in which the pressure to reach agreement is very great indeed but in which each side has the option of appealing to higher authority and, ultimately, to a common superior if it is being pushed too far or confronted with unfair bargaining strategies.*” “*(...) The implication is therefore not only that negotiations that are embedded in a hierarchical structure are more likely to lead to agreement than freestanding negotiations would be under otherwise similar conditions but also that these negotiations will be systematically influenced by the anticipation of a potential decision of the minister.*”

La estructura de autoridad en la que se desarrolla la negociación es reconocida por los actores. “*Más allá de que en algunos casos cuando no hay acuerdo entre trabajadores y empresarios se produce la votación y en esa votación el gobierno hay veces que vota con los empresarios y hay veces vota con los trabajadores y lo hace no porque apoya a trabajadores o empresarios sino que lo hace siguiendo las pautas que otorga con anterioridad y entonces ya te esta anunciando que si no hay acuerdo voy a votar en el sentido de las pautas; si hoy favorece a los trabajadores será para el lado de los trabajadores y si es a los empresarios será para el lado de los empresarios. Pero ahí no esta evidenciada la gran magnitud del problema, porque muchos de los acuerdos son imposiciones negociadas. El gobierno incide en la negociación de tal manera que te impone la solución, dando propuestas (...) de acercamiento e interpretaciones de cuál es la realidad del sector. Entonces al que le sirve eso se suma a la propuesta del Poder Ejecutivo (...)*”<sup>28</sup>.

28. Entrevista a Juan Maihlos asesor de la Cámara de Nacional de Comercios y Servicios 22/08/19.

Teóricamente en el ámbito de las relaciones entre sindicatos, empresarios y Estado y desde una mirada que observa el rol del Estado como un ámbito relevante en la organización de la economía,<sup>29</sup> Uruguay podría incluirse dentro de un tipo de capitalismo *state-enhanced* (Schmidt 2002).

El esquema 41 busca resumir el funcionamiento de la institucionalidad de negociación colectiva en Uruguay para este periodo. Como se observa, la gobernabilidad del Estado sobre la negociación es un factor clave para determinar el resultado del proceso y como fue señalado, la intervención se realiza mediante dos mecanismos: 1) de forma directa mediante la votación en cada mesa de negociación salarial y 2) de forma indirecta mediante la presentación de las preferencias del gobierno en el Consejo Superior Tripartido. Estos dos mecanismos buscan impactar en la coordinación de salarios horizontal entre los diferentes sectores económicos, en particular moderando los salarios del sector transable de la economía. Por otro lado, las cláusulas de paz que incorporan empresarios y trabajadores en las negociaciones permiten que la coordinación salarial orientada por el Estado se cumpla en los salarios efectivamente pagados en las empresas al dificultar la negociación salarial en ese nivel se aleje de los mínimos acordados. Finalmente, la política monetaria, si bien como fue analizado tiene un rol limitado debido a la estructura económica del país, cumple la función de enviar señales a los actores en la negociación que refuerzan los mecanismos de coordinación vertical y horizontal. En el periodo 2005-2019 los dispositivos de gobernanza estatal junto con la política monetaria actuaron en conjunto para lograr una moderación salarial frente a un escenario económico adverso.

## 9. Conclusiones

En este trabajo se presentó evidencia que muestra el rol que cumple la gobernabilidad estatal en la política de ingresos del neocorporativismo uruguayo. Además, se argumentó

29. Como señala Amable (2003, 82) *“Deciding whether one adopts a categorization of capitalism based on two or three types amounts to choosing which institutional pattern is most important, that of inter firm relations or of State intervention. If the former applies, the diversity of patterns of public involvement in the economy is only secondary, and any variety in this respect may be neglected in a first outline.”*

que la definición de neocorporativismo es aplicable al proceso de negociación salarial en Uruguay entre 2005 y 2019 debido a que si bien la presencia del Estado en la negociación es relevante, es posible argumentar la existencia de procesos de intercambio político entre actores sociales y gobierno en la medida en que la imposición del Estado en la negociación es un recurso marginal. Además, se ofreció evidencia en torno a cómo las decisiones estatales en la política de ingresos lograron, en un periodo de bajo crecimiento económico, moderaciones salariales significativas que ayudaron a contener las presiones inflacionarias en este periodo.

A nivel teórico este capítulo aporta evidencia en línea con los trabajos que buscan repensar el rol del Estado en la economía política de los países con arreglos neocorporativos. La influyente literatura sobre variedades de capitalismo con su énfasis en la coordinación empresarial marginalizó el rol del Estado en la economía política al colocar a los países de capitalismo dirigido dentro de la categoría de capitalismo coordinado (Levy y Miura 2006). La expansión de los procesos de liberalización en el post-fordismo y la convergencia hacia una ruta neoliberal ha aumentado la discrecionalidad de los empleadores en sus estrategias de mercado y ha generado dificultades para el mantenimiento de las instituciones de cooperación características del capitalismo coordinado (Baccaro y Howell 2017). En esta disminución del rol empresarial como actor en la coordinación,<sup>30</sup> parte de la literatura ha comenzado a observar nuevamente el rol del Estado como un actor importante en la coordinación ya sea mediante la intervención directa como sustituto de los empresarios en la provisión de bienes que antes eran provistos por la coordinación empresarial (como las instituciones de formación profesional) (Martin y Thelen 2007; Thelen 2014), o actuando como “orquestador” utilizando a los actores sociales como intermediarios para obtener su expertise en la búsqueda de objetivos en la política pública (Busemeyer, Carstensen y Emmenegger 2022).

En relación a la literatura sobre el capitalismo en América Latina, el trabajo muestra

30. Ornston y Schulze-Cleven (2015) distinguen diferentes procesos de cooperación. La coordinación refiere a la cooperación en los procesos de producción mientras que la concertación hace referencia a la cooperación en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Para estos autores el Estado juega un rol clave en la concertación pero su rol es más limitado en la coordinación.

como Uruguay es un caso desviado del resto de los países de la región con la activación reciente de las instituciones neocorporativas. Además, el trabajo muestra que la intervención estatal no sólo actúa coartando los procesos de cooperación entre actores sociales (Schneider 2013, 192) sino también promoviéndolos. En este sentido el capítulo muestra que incluso en una región en donde los actores sociales son débiles y fragmentados el Estado puede favorecer la coordinación de trabajadores y empresarios diseñando instituciones que permitan el intercambio político pero que también otorguen a los actores estatales la gobernabilidad suficiente para ayudar a los actores sociales a orientar sus preferencias hacia la cooperación.

Finalmente, en relación a la teorías de funcionamiento del neocorporativismo, la evidencia en el caso uruguayo muestra la importancia de complementar una política monetaria contractiva con una fuerte orientación hacia la moderación de aumentos nominales en la política de ingresos. Esta orientación sólo puede lograrse si el Estado tiene herramientas que permitan orientar a los actores sociales en la negociación. En este sentido el trabajo aporta más evidencia de la importancia del Estado en el neocorporativismo en contexto de globalización donde la debilidad de los actores sociales es compensada por un activismo estatal más marcado.

# Capítulo 5

## Activismo estatal y distribución de ingreso en Uruguay

### 1. Introducción

Una de las líneas de investigación más importantes en economía política comparada se centra en los efectos distributivos de las diferentes formas de organizar la economía. Tanto la literatura sobre Estados de Bienestar como la de variedades de capitalismo (VoC) ha enfatizado este aspecto. Este capítulo busca aportar evidencia sobre estas líneas de investigación analizando los resultados distributivos de la reinstalación de las instituciones de negociación salarial tripartita en Uruguay. Como fue analizado a nivel conceptual en el capítulo 1 y a nivel empírico en el capítulo 4, podemos definir esta activación de la negociación tripartita como un caso de neocorporativismo segmentado, un formato de negociación salarial que segmenta la negociación del salario entre formales e informales. La literatura sobre distribución de ingreso ha señalado que este formato de negociación salarial tiende en algunos casos a dualizar los resultados distributivos entre trabajadores formales e informales (Thelen y Kume 2006; Thelen 2014; Hassel 2014). Además, la literatura sobre el clivaje informal-formal en Europa y América Latina muestra que los partidos tienden a focalizarse en uno de los dos lados de ésta división con los partidos

socialdemócratas en Europa generando políticas que favorecen a los trabajadores formales (Rueda 2005, 2007; Lindvall y Rueda 2014) mientras que América Latina se han expandido las políticas hacia los sectores informales (Garay 2016; Silva y Rossi 2018; Álvarez-Rivadulla 2017; Holland 2017; M. Carnes y Mares 2016; M. E. Carnes y Mares 2014).

En este capítulo muestro que contrariamente a las expectativas teóricas de la literatura, esta forma de negociación salarial no incrementó los niveles de desigualdad entre formales e informales durante el periodo de activación del neocorporativismo en los años 2005-2019 y que durante el ciclo de gobiernos de Frente Amplio se buscó la redistribución de ingresos a ambos lados de la división tanto para formales como para el sector informal. Para explicar este resultado argumento que la izquierda en el gobierno utilizó la intervención estatal para evitar el dualismo formal-informal y que las políticas hacia el sector informal se implementaron porque en el caso uruguayo tanto el sector formal como el informal formaban parte de la coalición de gobierno.

Concretamente, sostengo que la fuerte incidencia de la acción estatal en la distribución de ingreso ayudó a lograr resultados más equitativos en comparación con el periodo en donde la negociación salarial era descentralizada. Pero si bien no se observa un aumento de la desigualdad en la mayor parte del periodo entre estos sectores, es posible identificar tensiones distributivas entre insiders y outsiders expresadas en un aumento creciente del desempleo durante el periodo de disminución del crecimiento económico. Este aumento de desempleo tuvo un impacto desigual por quintiles de ingreso y generó una disminución en los ingresos per cápita de los hogares sobre el final del periodo. Este ajuste por desempleo del modelo neocorporativo complementa el ajuste por salario que fue analizado en el capítulo 4 y representa un desafío al mantenimiento de coaliciones sociales de apoyo a esta institucionalidad de negociación salarial. El capítulo se divide en seis secciones. En la primera y segunda sección se presentan las discusiones teóricas sobre cómo el mercado laboral y en particular el formato de negociación salarial afecta la distribución de ingreso, específicamente se presentan los argumentos de la literatura acerca de cómo la

dualización afecta la distribución de ingreso . En la tercera sección se describe la evolución en la distribución de ingreso en general y entre formales e informales en Uruguay desde 1991 hasta 2019. Se muestra que la activación de instituciones neocorporativas si bien dualizó la negociación salarial, no aumentó la desigualdad entre trabajadores dependientes privados, ni entre trabajadores privados formales e informales. La cuarta sección busca explicar este resultado distributivo colocando el énfasis en el rol del Estado y en cuatro mecanismos de distribución de ingreso que manifiestan el activismo estatal como actor redistributivo. La quinta sección muestra que si bien no existe evidencia del aumento de la desigualdad cuando se observan los ingresos individuales de los trabajadores, sí existen tensiones distributivas cuando la mirada se coloca en el ingreso de los hogares. Los cambios en la estructura de empleo pueden explicar ésta disminución en los ingresos. En la sección final se presentan las conclusiones y los aportes de estos hallazgos para la literatura sobre economía política en la región.

## 2. Neocorporativismo y distribución de ingreso

Uno de los debates en torno al neocorporativismo está centrado en las consecuencias económicas de ésta forma de organizar la economía sobre la distribución de ingreso entre los diferentes sectores económicos. En un trabajo seminal sobre el tema Wallerstein (1999) aporta evidencia sobre cómo la menor dispersión salarial está asociada a la centralización en la fijación de los salarios, “*Collective choice of wages leads to greater wage equality than decentralized wage setting.*” (Wallerstein 1999, 672)<sup>1</sup>. Otros trabajos han señalado que la densidad sindical tiene un efecto igualador en la dispersión de ingresos y que los efectos de la centralización y otras variables relevantes en la literatura son contingentes a la distinción entre economías sociales de mercado y economías liberales de mercado (Rueda y Pontusson 2000). Otros han señalado que el efecto de la instituciona-

1. Golden y Londregan (2006) han reexaminado el trabajo de Wallerstein y si bien encuentran que la relación entre mayor centralización y menor desigualdad de ingreso es más débil que en el primer estudio es todavía significativa.

lidad laboral en la negociación salarial depende de la ideología del partido de gobierno (Pontusson, Rueda y Way 2002). La densidad sindical, la negociación salarial centralizada y el empleo público fomentan la igualdad salarial al aumentar los salarios de los trabajadores de baja calificación, mientras que los partidos de izquierda disminuyen los aumentos salariales de los salarios más altos. En sistemas de negociación salarial descentralizados, los partidos de izquierda comprimen los salarios en los dos extremos de la distribución.

El enfoque de variedades de capitalismo (VoC) ha aportado evidencia sobre cómo las economías de mercado coordinadas generan una menor desigualdad de ingreso que las economías de mercado liberales (Soskice y Hall 2001). Particularmente, la combinación de coordinación salarial a nivel de industria y la formación en calificaciones específicas, produce una menor desigualdad de ingreso que la formación generalista combinada con la ausencia de coordinación salarial (Estevez-Abe, Iversen y Soskice 2001)<sup>2</sup>.

Mientras que los primeros trabajos sobre la influencia de las instituciones neocorporativas sobre la distribución de ingreso se han centrado en la desigualdad entre trabajadores formales, los trabajos más recientes han resaltado el efecto de estas instituciones sobre toda la clase trabajadora. Rueda (2005) señala que la clase trabajadora esta dividida en dos segmentos<sup>3</sup>: aquellos con empleos estables (insiders) y aquellos sin empleos estables (outsiders)<sup>4</sup>. Para el autor, cuando existe este conflicto al interior de la clase trabajadora los gobiernos socialdemócratas muchas veces no promueven el interés de los más desfavorecidos en la sociedad. Esta diferencia entre insiders-outsiders resulta importante además porque éstos grupos presentarían diferentes preferencias acerca de las políticas en torno al mercado de trabajo. Los insiders, aquellos trabajadores que cuentan con protecciones

2. Kenworthy y Pontusson (2005) señalan que el aumento de la desigualdad entre individuos es una característica de las economías de mercado liberales pero este patrón de aumento de la desigualdad entre economías coordinadas y no coordinadas no se mantiene si observamos la desigualdad entre hogares.

3. Observando las interacciones entre mercado laboral y beneficios sociales, Jessoula, Graziano y Madama (2010) identifican una tercera categoría que denominan midsiders que incluiría a los trabajadores de las micro y pequeñas empresas y los trabajadores atípicos.

4. Häusermann y Schwander (2009) buscan identificar los perfiles ocupacionales y de formación de los insiders y outsiders en Europa y señalan que estos pueden tener características diferentes de acuerdo al contexto político e institucional en el que se encuentran.

al empleo, presentan menor riesgo de desempleo y por lo tanto están menos interesados de que se destinen recursos a políticas activas o pasivas de empleo, las cuales sean posiblemente financiadas con mayor carga impositiva sobre sus salarios<sup>5</sup>. Los outsiders en cambio, con trabajos más vulnerables, se benefician más con las políticas de empleo y buscan aumentar los recursos para éstas por sobre las políticas de protección al trabajo. Este argumento ha dado origen a una serie de trabajos sobre el clivaje outsider-insider en Europa y América Latina, cambiando el eje de estudios sobre la distribución de ingreso y el rol de las coaliciones sociales en los arreglos neocorporativos. Tomando en cuenta este argumento y los crecientes problemas de desempleo o empleo precario en las sociedades industriales, se ha señalado que uno de los efectos del mantenimiento de las instituciones neocorporativas tradicionales en algunos países ha sido la dualización del mercado de trabajo entre insiders y outsiders (Thelen 2014). Esta dualización se vería reflejada también a nivel institucional con un conjunto de políticas, servicios y derechos destinados a diferentes categorías de poblaciones que mantendrían la división entre outsiders e insiders (Emmenegger y col. 2012).

### **3. Segmentación, polarización y dualismo en el mercado laboral**

La discusión acerca de la segmentación de los mercados laborales en los países desarrollados es una de las agendas de investigación más importantes en los estudios sobre mercado laboral. Los trabajos sobre segmentación señalan una tendencia hacia mayores niveles de desigualdad en los países de mayor desarrollo producto de una división creciente en el mercado laboral entre outsiders e insiders. En esta literatura es posible identificar diferentes vertientes que buscan analizar las posibles causas de esta tendencia hacia una mayor desigualdad. En primer lugar, existe una temprana literatura sobre mercados labo-

5. En el corto plazo el costo de estas políticas es financiado por los insiders, en el largo plazo los impuestos pueden descender si las políticas de empleo logran insertar a los trabajadores en el mercado de trabajo (Rueda 2006, 388)

rales duales impulsada por los seminales trabajos de los economistas Doeringer y Piore en la década de los 60' (Doeringer y Piore, 2020 (1971)). Esta teoría acerca de la segmentación del mercado laboral señalaba que en los mercados laborales existen dos sectores con características diferentes: un sector primario y un sector secundario. El sector primario ofrece salarios altos, empleos estables y oportunidades de avance en la trayectoria laboral. Este sector además ofrece empleos que demandan alta formación asociados a procesos de producción tecnológicamente avanzados. El sector secundario en cambio demanda empleos menos calificados y menos valorados con salarios bajos y peores condiciones laborales en donde el riesgo de desempleo es constante (Peck 1989). En este análisis, el sector secundario cumple el rol de proveer al sector primario de la flexibilidad requerida por el sistema económico de forma que el ciclo expansivo del sector primario pueda sustentarse mediante el reclutamiento de trabajadores temporarios o través de subcontratos en el sector secundario (Peck 1989).

Otros trabajos más recientes han identificado una creciente polarización en los mercados laborales que tiene como causa fundamental el cambio tecnológico. Producto del impacto desigual de la adopción de tecnología (skill-biased technical change), es esperable que los mercados laborales premien a los trabajadores más calificados en contra de los menos calificados llevando a un aumento en las diferencias salariales entre estos grupos de trabajadores (Katz y col. 1999). En trabajos recientes se supone que si bien la adopción de tecnología tiende a favorecer a los trabajadores con mayor educación y calificación, el impacto de la tecnología esta mediado por los riesgos de automatización. Por esta razón, los trabajos rutinarios son quienes más riesgos tienen de ser sustituidos por tecnología. Pero existen una cantidad de trabajos rutinarios que hoy no están presentes en la parte baja de la escala salarial (trabajo manual especializado en la industria y trabajos contables por ejemplo) pero que tienen un alto riesgo de automatización. Por otro lado, trabajos de baja calificación y con bajos salarios pero no rutinarios no deberían ser afectados por el cambio tecnológico y su demanda podría aumentar debido al impacto de la tecnología en otras partes de la economía. Si esta hipótesis es correcta deberíamos esperar un aumento

en la demanda de los trabajos de altos ingresos y alta capacitación y en los trabajos de baja capacitación no rutinarios. De esta forma, el cambio tecnológico debería impactar sobre todo en empleos “medios” que requieren tareas rutinarias y cognitivas. Este cambio en los patrones de empleo es lo que [Goos y Manning \(2007\)](#) llaman polarización en el mercado laboral.

[Emmenegger y col. \(2012\)](#) buscan diferenciar estos conceptos señalando que mientras los conceptos de segmentación, polarización o marginalización se centran en los resultados de los cambios en el mercado laboral, el concepto de dualización busca captar la política en los procesos de cambio. *“Dualization describe the widening, deepening, or creation of new institutional dualism (output). Whether political change leads to new inequalities (outcome) is an empirical question, which has to be addressed separately. In general, we expect dualization processes to lead to greater divides (i.e., dualization may lead to the marginalization of outsiders or may lead to a polarization between insiders and outsiders), but we acknowledge that dualization without increasing divides is possible if outsiders policies are generous.”* (9)

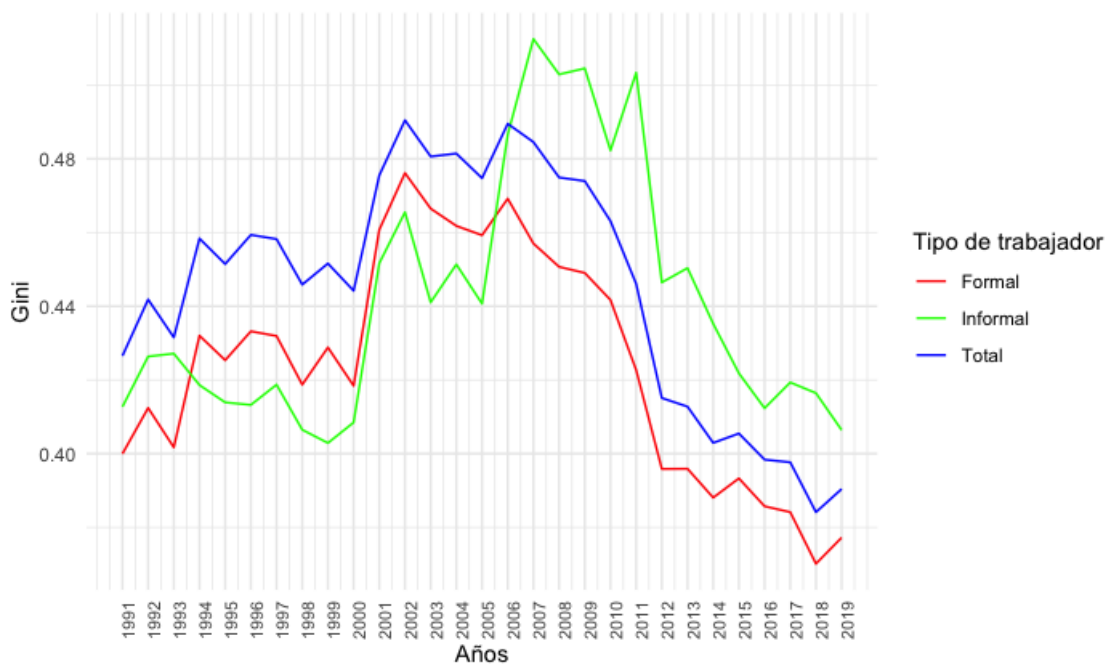
En base a esta distinción el formato de negociación colectiva en Uruguay es dualizado por definición ya que mientras que los trabajadores formales negocian su salario por fuera del mercado mediante mecanismos de intercambio político, los trabajadores informales no acceden a este mecanismo de negociación y están mayormente sujetos a los mecanismos de mercado. La pregunta importante es si esta dualización en los mecanismos de negociación salarial ha llevado a una división en la distribución de ingreso que fomente la desigualdad salarial entre los trabajadores. En términos de [Emmenegger y col. \(2012\)](#), la pregunta que se realiza en este capítulo es por qué la dualización en la negociación salarial no generó una mayor desigualdad en la distribución de ingreso entre formales e informales y cómo explicar este resultado.

## **4. Uruguay crecimiento económico y dualización del mercado laboral**

Si bien la reciente activación de las instituciones neocorporativas en Uruguay representa un caso excepcional en la región, como se analizó en los capítulos 2 y 3, la negociación salarial tripartita cuenta con una larga historia de institucionalidad en la segunda mitad del siglo XX. Como fue analizado en los capítulos anteriores, la negociación colectiva funcionó en Uruguay desde 1943 hasta 1968, desde 1985 hasta 1991 y desde 2005 a la actualidad.

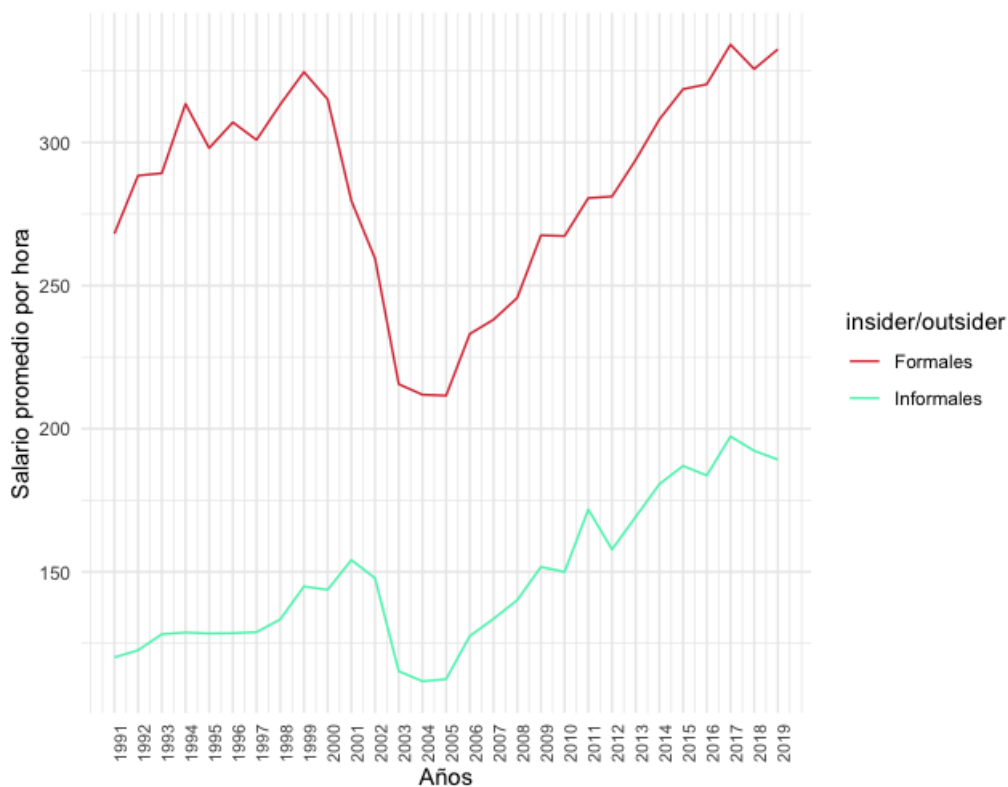
Los ciclos de activación y desactivación de la negociación tripartita en Uruguay ofrecen un escenario particularmente atractivo para evaluar las consecuencias distributivas de este tipo de negociación salarial entre trabajadores formales e informales. En particular, la comparación entre el periodo 1992-2004 donde la negociación tripartita se desactivó y el periodo 2005-2019 donde esta institución se vuelve a implementar, permiten comparar resultados distributivos bajo diferentes modalidades de negociación. Además de la variación intracaso del ciclo de activación de estas instituciones, también existe variación en el ciclo económico que permiten analizar la dinámica distributiva de estos cambios.

**Figura 42: Gini trabajadores privados insiders/outside**



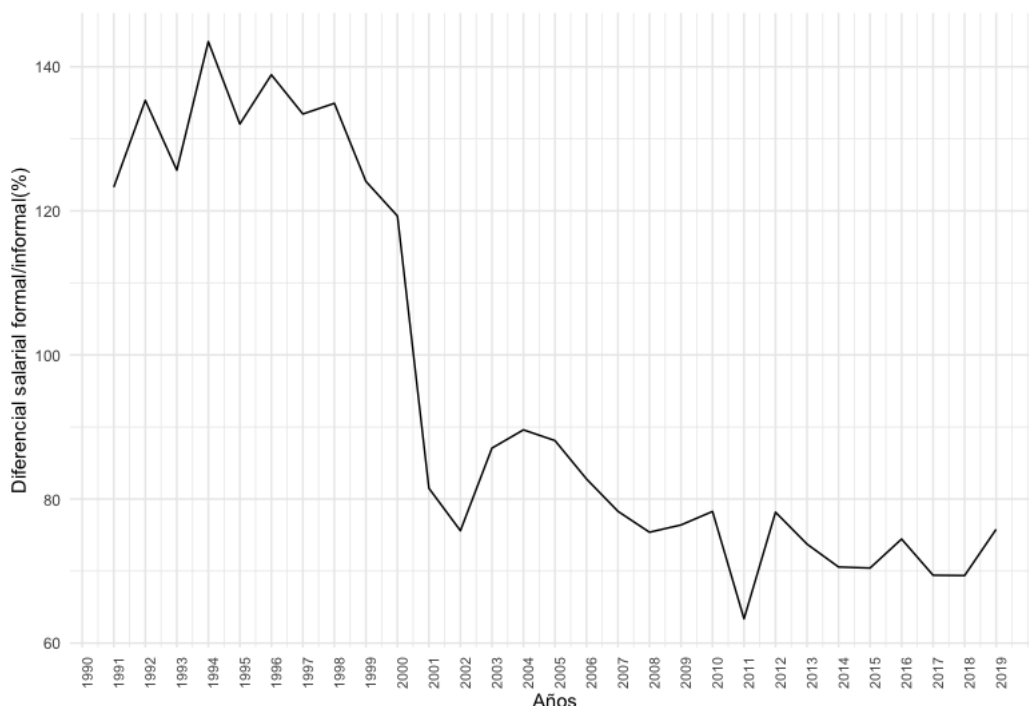
Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 43: Evolución de salario-hora formales/informales trabajadores dependientes privados**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 44: Evolución de salario-hora formales/informales trabajadores dependientes privados**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

En Uruguay existen pocos antecedentes de investigaciones que busquen caracterizar las trayectorias de bienestar de los trabajadores formales e informales en los diferentes entornos institucionales de negociación salarial y los distintos ciclos económicos que experimentó el país. Algunos trabajos han analizado los efectos de los cambios en la formalidad laboral sobre los ingresos de los trabajadores, así como sobre los niveles de desigualdad de los países en la región, aunque no desarrollan el problema de la dualización. Uno de los antecedentes más importantes de análisis de este tema es el trabajo de [Amarante, Arim, Yapor y col. \(2015\)](#), quienes analizan las diferencias salariales entre formales e informales, centrándose en la prima salarial asociada a la formalización (y a la educación) y el impacto del proceso de formalización en la reducción de la desigualdad. Por otro lado, [Brum y Perazzo \(2020\)](#) hallaron efectos positivos significativos de la formalización y de los Consejos de Salarios sobre los ingresos de los asalariados privados en el período 2005-2015. Otros trabajos han aportado de forma importante a la descripción

y evolución reciente de los trabajadores informales. Entre los trabajadores dependientes, las características del puesto de trabajo (en particular, tamaño de empresa) son determinantes significativos de la probabilidad de ser informal, así como también los son algunas características personales (nivel educativo, edad, ascendencia étnica-racial) y del hogar (presencia de menores de 18 años) (Araya 2019). Los trabajadores no dependientes informales trabajan solos (unipersonales) o en unidades económicas pequeñas (menos de 5 personas) y están sobre representados entre los ocupados pobres (15 % entre los informales no dependientes y 6 % entre el total de ocupados) (Pedetti, Rudnitzky y Villamil 2019). También se han sistematizado y analizado las políticas públicas implementadas y sus efectos sobre la formalización de los trabajadores (Castillo y Méndez Barbato 2019), destacándose los efectos positivos de las políticas dirigidas al sector de trabajo doméstico en la reducción de la informalidad (Gonzalez 2019).

El gráfico 42 muestra la evolución de la desigualdad salarial entre diferentes tipos de trabajadores<sup>6</sup>. Como se observa, el patrón de evolución general para las diferentes categorías de trabajadores muestra una importante disminución en los niveles de desigualdad (medida mediante el índice de gini) desde el año 2006 para trabajadores formales y todos los trabajadores y desde el 2007 para los informales. A partir de 2012 la desigualdad salarial alcanza sus valores mínimos en el periodo para todos los trabajadores y para los trabajadores formales. El gráfico 43 muestra que existe una diferencia de salario entre formales e informales que se mantiene durante todo el periodo. Sin embargo, el gráfico 44 muestra que la diferencia entre estos grupos ha venido disminuyendo desde 2004 y se ha estabilizado desde 2012 en niveles bajos en comparación con el periodo anterior a la implementación del neocorporativismo segmentado. Por otro lado, los datos en los gráficos muestran el contraste en la distribución de ingreso entre el periodo 1990-2004 y 2005-2019. Como fue analizado en el capítulo 2, el periodo 1990-2004 existe un cambio en el

6. La Encuesta Continua de Hogares (ECH) comienza a registrar la informalidad medida como ausencia de aportes a la seguridad social en el año 2001. Antes de esa fecha, siguiendo la estrategia de Bucheli (2004), se toma como indicador de informalidad a los trabajadores sin derecho de atención médica en el sistema mutual u otro tipo de afiliaciones colectivas. Además, ya que a partir de 2006 la ECH abarca a localidades menores a 5000 habitantes, para hacer comparables los resultados en todo el período se eligen localidades mayores a ese número.

formato de negociación salarial en la mayoría de los sectores económicos pasando de una negociación salarial tripartita y sectorial a una negociación salarial bipartita y descentralizada a nivel de empresa. Durante ese periodo, la evolución de la distribución de ingreso muestra un aumento en el índice de gini entre trabajadores dependientes y en particular entre los trabajadores formales (gráfico 42) y también una tendencia de aumento de las diferencias salariales entre formales e informales (al menos en el periodo 1991-1998) y mayor diferencia salarial entre estos sectores en comparación con el periodo 2002-2019. La crisis del 2002 disminuyó las diferencias salariales entre estos sectores generando una caída pronunciada del salario de todos los trabajadores pero con un mayor impacto sobre el salario de los formales (gráfico 43). Como muestran los datos en los gráficos, la comparación entre los dos periodos, el de negociación descentralizada a nivel de empresa 1991-2004 y negociación sectorial tripartita 2005-2019 están asociados a diferentes patrones de distribución de ingreso. El periodo con negociación tripartita a pesar de dualizar el formato de negociación salarial entre formales e informales generó un patrón de distribución de ingreso más equitativo que el periodo de negociación descentralizada. Las preguntas que surgen de este análisis empírico y que se busca responder este capítulo son: ¿Qué factores puede explicar los resultados distributivos de este formato de negociación salarial? En particular, ¿por qué la dualización de la negociación a nivel institucional no aumentó los niveles de desigualdad?

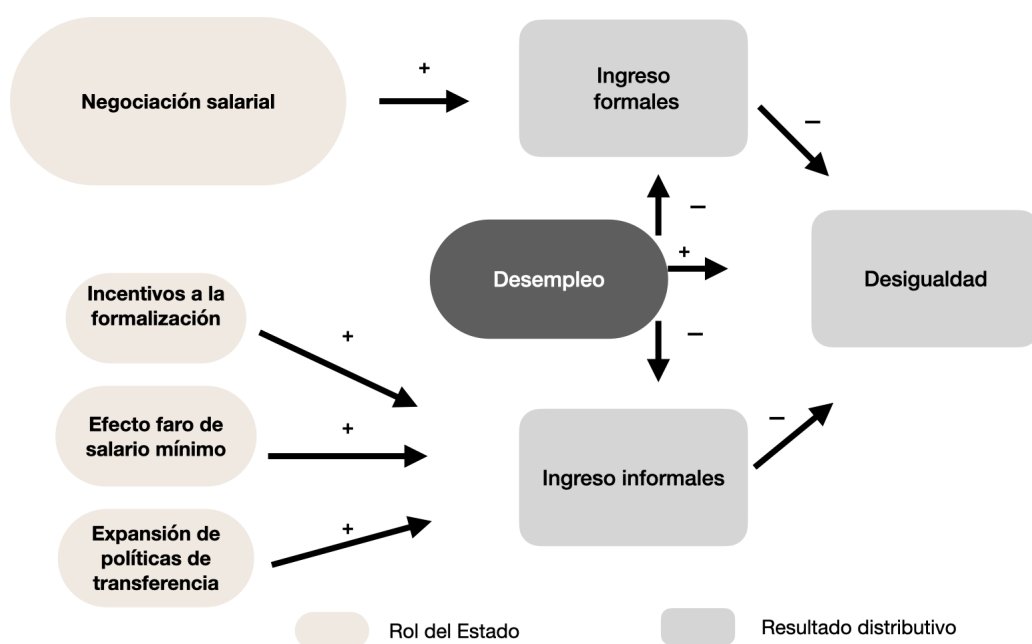
## **5. El activismo del Estado en la distribución de ingreso**

En este capítulo argumento que a pesar de que la instalación de la negociación colectiva en 2005 dualizó institucionalmente la negociación salarial en Uruguay, este cambio no favoreció una mayor desigualdad de ingresos a nivel general entre trabajadores del sector privado. No hay evidencia de una mayor desigualdad a la interna de los trabajadores dependientes privados y tampoco entre trabajadores dependientes privados formales e informales. Estos resultados distributivos no son esperables de acuerdo a la teoría ya

que este formato de negociación salarial debería aumentar la desigualdad, en particular entre formales e informales. A nivel conceptual esta sección retoma la mirada de [Emmenegger y col. \(2012\)](#) en el análisis sobre la dualización en el sentido de distinguir que la dualización es un fenómeno institucional y el aumento de la desigualdad que la literatura comúnmente asocia a este fenómeno no forma parte del concepto de dualización sino que esta sujeto a evaluación empírica. De hecho, en este caso la dualización institucional que generó la activación del neocorporativismo segmentado no generó un aumento de la desigualdad entre formales e informales.

Identifico tres factores que pueden explicar en parte estos resultados distributivos. Los tres actúan sobre los ingresos de los outsiders afectando la distribución de ingreso de entre trabajadores formales e informales. Los tres muestran los mecanismos mediante los cuáles el Estado influyó activamente en la distribución del ingreso en este periodo.

**Figura 45: Activismo del Estado y distribución de ingreso**



Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, una política activa de incentivos a la formalización que buscó incor-

porar a los trabajadores informales en los canales de negociación tripartito utilizados por la mayoría de los trabajadores. En segundo lugar, la aparición de un efecto faro en los trabajadores informales durante la activación de la negociación colectiva producto de la utilización del salario mínimo como política de ingresos en el mercado laboral. En tercer lugar, la instalación de la negociación colectiva en el país fue acompañada por la expansión de las políticas de transferencias. Estas transferencias hacia los sectores de menor ingreso impactaron sobre todo al interior de los trabajadores informales disminuyendo la brecha de ingresos entre estos y los trabajadores formales. Estos tres factores lograron disminuir la desigualdad de ingresos entre formales e informales.

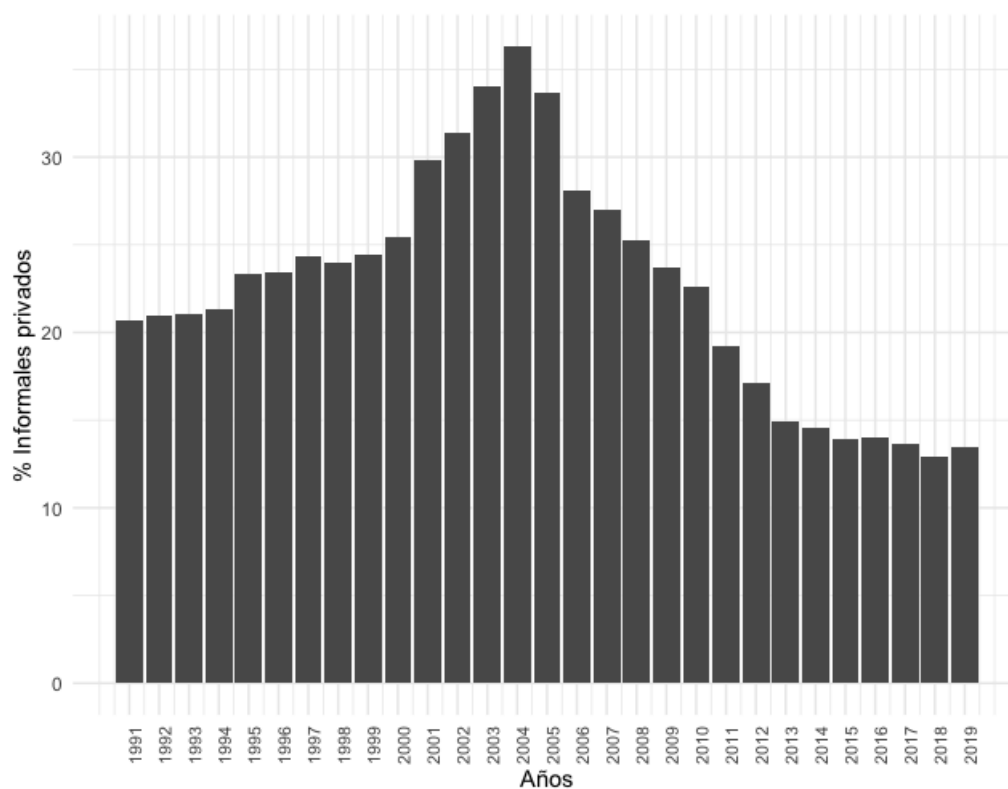
Los tres factores muestran cómo el rol del Estado modeló los resultados distributivos durante este periodo generando un neocorporativismo segmentado a nivel institucional pero con equidad de ingresos a nivel distributivo.

¿Por qué la coalición de izquierda en el poder utilizó estos mecanismos de distribución de ingreso? Como fue analizado en el capítulo 3, el Frente Amplio es un partido con un nexo informal con los trabajadores formales representados en el PIT-CNT. Desde su nacimiento como partido político, el FA cultivó lazos informales con el sindicalismo. Una relación que se hizo más fuerte en la década del 90' generando alianzas en contra de los intentos de privatización de empresas públicas. La activación de los Consejos de Salarios y su consolidación en la ley de 2009 fue un pago directo hacia los trabajadores del sector formal. Pero el FA también buscó desarrollar apoyos en el sector informal de la economía. A partir de la crisis del 2002 en el país, el FA consolida una estructura policlasista, con sesgo creciente hacia los sectores de menores ingresos especialmente en la capital del país (Carneiro y Filgueira 2023). La consolidación de los programas de asistencia social y la incorporación de los colectivos informales y grupos de población en situación de pobreza al esquema de protección social fueron políticas que buscaban una transferencia de ingreso directa hacia el sector informal (Antía, Castillo y Fuentes 2013). Para intentar mantener una coalición de actores amplia, la izquierda buscó generar pagos para que los dos sectores se mantengan dentro de la coalición.

## 5.1. Desigualdad y políticas de formalización

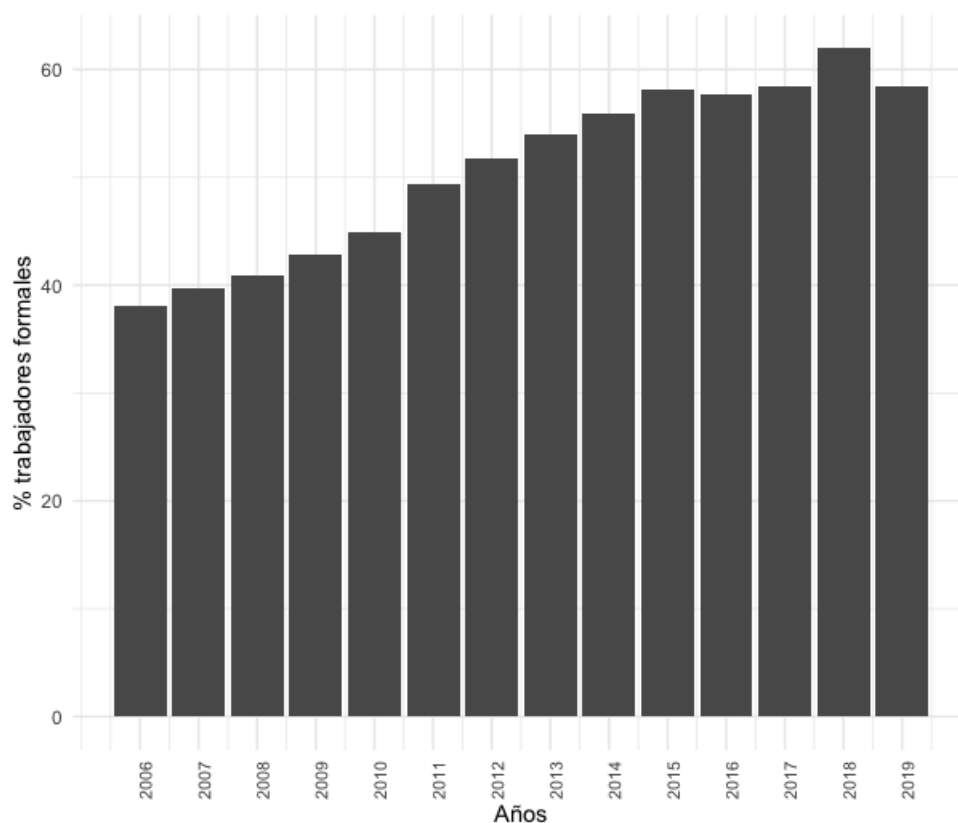
Uruguay es el país de la región con menor tasa de informalidad laboral. La informalidad medida como ausencia de aportes a la seguridad social pasa de 42 % en 2004 a 31 % en 2010 (Amarante, Arim, Yapor y col. 2015). La tasa de informalidad es una variable muy importante para el formato de negociación salarial neocorporativo. Como fue señalado en el capítulo 1, el aumento en la tasa de informalidad genera automáticamente una segmentación en la negociación salarial aumentando los riesgos del crecimiento de la desigualdad de ingreso entre los trabajadores formales e informales. Al contrario, el aumento de la formalidad permite disminuir el dualismo institucional al incorporar a los trabajadores a la negociación colectiva. De esta forma, las políticas dirigidas a aumentar los niveles de formalidad afectan directamente al dualismo en el mercado laboral. Desde la implementación del neocorporativismo en 2005, desde el Estado se han creado un conjunto de políticas dirigidas hacia la regularización de informales que impactaron en el aumento de la formalización del empleo. Las más importantes fueron la regulación del trabajo doméstico, la ampliación del monotributo, la exigencia de aportes a empresas que se presentan a licitaciones estatales y el fortalecimiento de las inspecciones de trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) (Castillo y Méndez Barbato 2019). Como se observa en el gráfico 47, la informalidad de los trabajadores dependientes del sector privado pasa de 35 % en 2004 a 13 % en 2019.

**Figura 46: Porcentaje de trabajadores dependientes informales**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 47: Porcentaje de trabajadores domésticos en el sector formal**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

Las políticas de formalización se focalizaron también en algunos sectores específicos de difícil regulación como el sector doméstico. Durante este periodo dos medidas de regulación fueron aprobadas. Primero, a finales del año 2006 se crea la ley de servicio doméstico<sup>7</sup> que define el trabajo doméstico, regula la jornada laboral y de licencia, subsidio por desempleo y despido del trabajo doméstico. Además, se incorpora este sector a los Consejos de Salarios y se encarga a la Inspección General de Trabajo y Seguridad Social como organismo de control del cumplimiento de la regulación. Posteriormente, en el año 2008 el decreto 326/008 crea el grupo 21 de servicio doméstico en los Consejos de Salarios<sup>8</sup>. El sector doméstico es una actividad económica que presenta dificultades para la regulación (Blofield y Jokela 2018; Blofield 2009; Pérez y Llanos 2017) y en particular

7. Ley 18065.

8. El mismo decreto incorpora al sector rural a los Consejos.

para incorporarlo como actor en la negociación salarial. Primero, porque es una actividad que se ejerce en el ámbito del hogar históricamente asociada al trabajo no remunerado en donde es muy difícil por parte de los reguladores establecer controles y hacer cumplir la ley. En segundo lugar, es un sector con predominancia de empleo femenino, de baja formación, con sobre representación de minorías étnicas y población migrante, sumado a la ausencia de espacios de trabajos compartidos debido a las características de la tarea, vuelven muy difícil la organización de las trabajadoras de este sector. Finalmente, la ausencia de una contra-parte patronal organizada puede aumentar las dificultades de incorporación del sector a la negociación salarial centralizada. Estas particularidades generan un sector con amplia informalidad y bajos salarios (Acciari, Carmen Britez y Carmen Morales Pérez 2021). Sin embargo, a pesar de estas dificultades, la regulación del sector doméstico aumentó sus niveles de formalización. Como se observa en gráfico 47, los/as trabajadores/as del sector doméstico<sup>9</sup> pasaron de tener un 38% de trabajos registrados en la seguridad social en 2006 a un 58% en 2019. El impacto de las políticas de formalización en este periodo es un factor relevante sobre la distribución de ingreso ya que disminuyen la segmentación en la negociación salarial y en la representación colectiva de los trabajadores en los Consejos.

## 5.2. Desigualdad y efecto faro

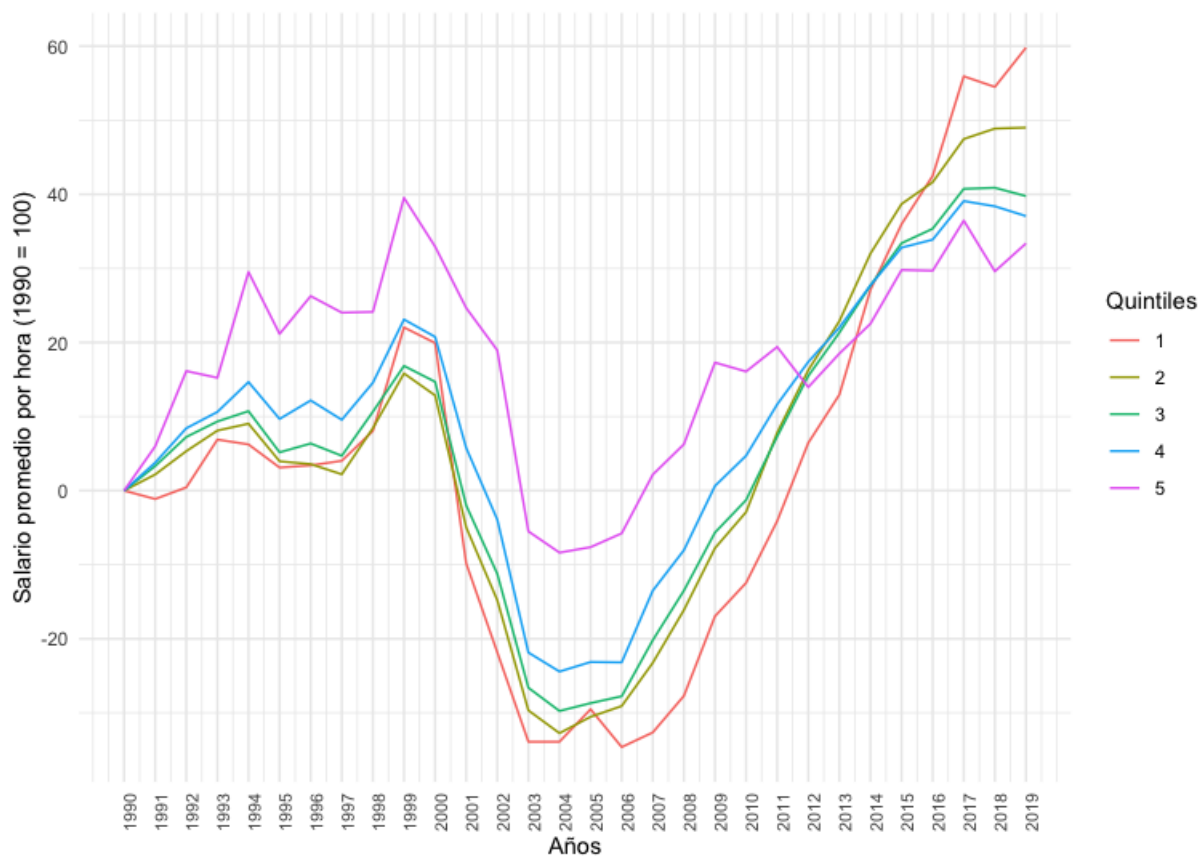
Dentro del conjunto de políticas hacia el sector formal desarrolladas en este período, un cambio relevante fue la implementación del salario mínimo nacional (SMN) como política de ingreso. Desde su creación en 1968 como “sustituto” de la fijación de salarios a través de los Consejos, el salario mínimo se fue convirtiendo de un instrumento de política de ingresos a uno de política fiscal utilizado como unidad de medida en el ajuste de distintas prestaciones (jubilaciones, seguro de desempleo, enfermedad, etc). Como se

9. Para identificar estos trabajadores se utilizaron los códigos de ocupaciones CIUO-88 5142, 5131, 9131, 5133 correspondientes hasta el año 2011 y posterior a 2011 CIUO-08 5162, 9111, 5311, 5322 siguiendo la estrategia de identificación de [Katzkowitz y col. \(2021\)](#). Los códigos de ocupación corresponden a acompañantes y ayudas de cámara, Cuidadores de niños, Limpiadores y asistentes domésticos y Trabajadores de los cuidados personales a domicilio.

utilizaba como unidad de medida, su ajuste tenía una influencia directa en las cuentas del Estado. Esto fue llevando a que la herramienta perdiera relevancia como mecanismo del regulación de mercado laboral. En el año 2004 el SMN fue sustituido por el BPC (Bases de Contribuciones y Prestaciones) y una vez separado el SMN dejó de ser utilizado como unidad de medida y recuperó su función como instrumento de política de ingreso en el mercado laboral. En Uruguay hubo una decisión política de recuperar el SMN como regulador del mercado de trabajo (Mazzuchi 2011, 3).

El gráfico 43 muestra que desde 2005 el salario de los trabajadores dependientes informales acompañó la evolución de los trabajadores formales dependientes privados. Este fenómeno es llamado en la literatura “efecto faro” (lighthouse effect) y existen numerosos trabajos que aportan evidencia sobre como el aumento del salario mínimo en el sector formal genera un aumento también en el sector informal (Souza y Baltar 1979; Maloney y Mendez 2007; Yunculer, Yunculer y col. 2016; Gindling y Terrell 2007; Neri, Gonzaga y Camargo 2021; Katzkowicz y col. 2021). Esto sucede porque el SMN funciona como una señal para los actores del mercado laboral que comienzan a tomarlo como referencia, en particular en los sectores de más bajos ingresos. El gráfico 48 muestra como a partir de 2015, en un contexto de menor crecimiento económico y pautas salariales más estrictas por parte de Poder Ejecutivo, la evolución salarial de los dos quintiles más bajos siguió más de cerca la evolución del salario mínimo que el salario promedio de la negociación tripartita.

**Figura 48: Evolución % crecimiento salario por quintiles de ingreso de trabajadores dependientes privados (1990=100)**



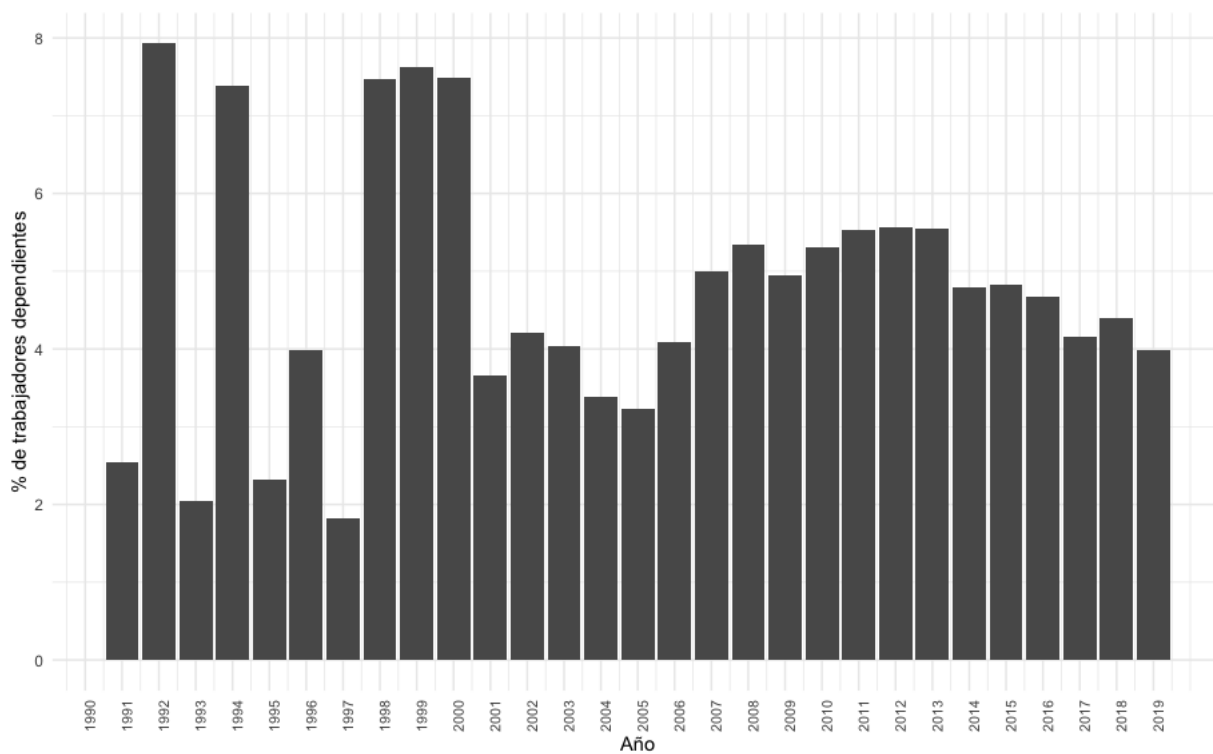
Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 49: Variación anual del salario mínimo y del salario de informales por hora**



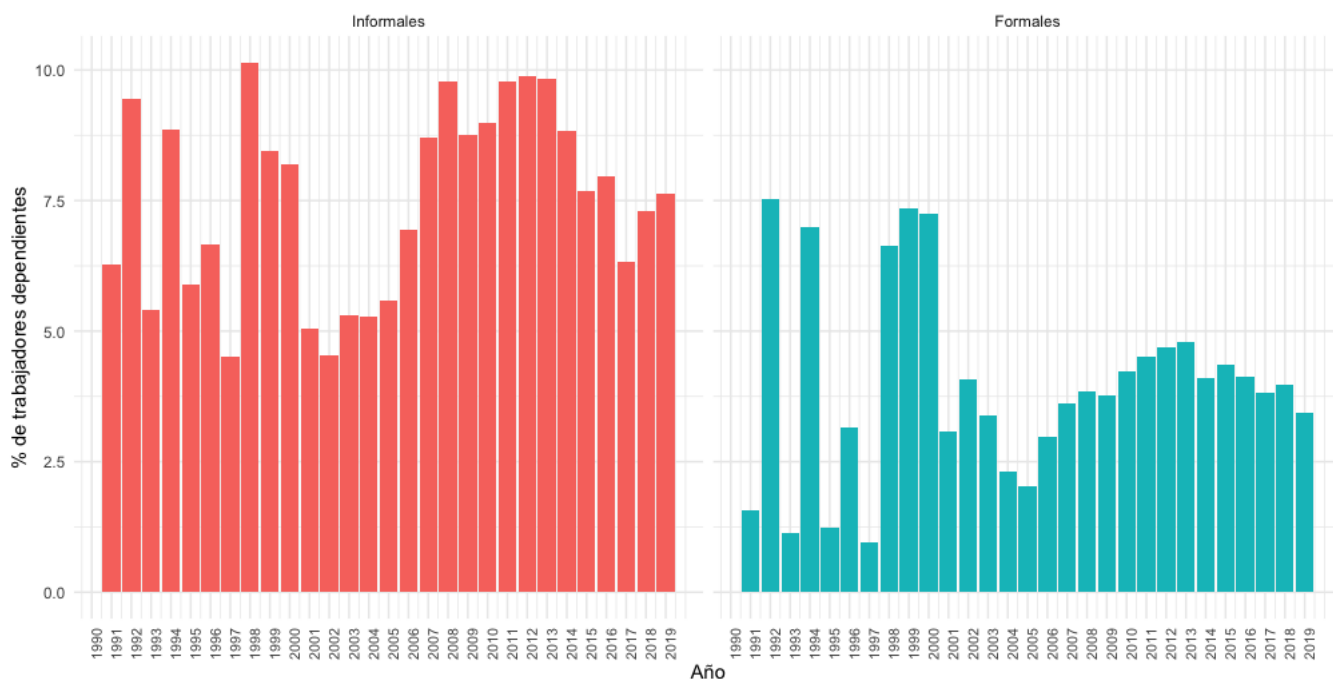
Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD e INE.

**Figura 50: Porcentaje de trabajadores dependientes con salario menor al salario mínimo**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD e INE.

**Figura 51: Porcentaje de trabajadores dependientes formales e informales con salario menor al salario mínimo**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD e INE.

### 5.3. Desigualdad y política social

Un tercer mecanismo de actuación del Estado sobre el clivaje formal e informal es a través de las políticas sociales. La llegada del Frente Amplio (FA) al gobierno nacional en 2005 generó una nueva institucionalidad de bienestar en el país. Junto con la reinstalación de formas neocorporativas de negociación salarial, Uruguay experimentó una considerable expansión en las políticas sociales y particularmente de las políticas de transferencias de ingreso. En 2005, recién llegada al gobierno, la izquierda crea un nuevo Ministerio que buscaba institucionalizar una unidad de coordinación de los programas sociales además de crear una serie de programas de emergencia social focalizados en la pobreza con el objetivo de contrarrestar los efectos sociales de la crisis económica de 2002. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) sería el encargado de coordinar los programas sociales intersectoriales en temas como salud, alimentación, educación, vivienda además de de-

sarrollar sus propias iniciativas en materia de asistencia social para combatir la pobreza y la indigencia. La creación de este nuevo ministerio representó no sólo la coordinación de las actividades de ejecución de estos programas sino también una reorganización de la asistencia pública nacional mediante la incorporación a la órbita ministerial de una serie de institutos sociales que estaban dispersos en el entramado público (Midaglia, Castillo y Fuentes 2010).

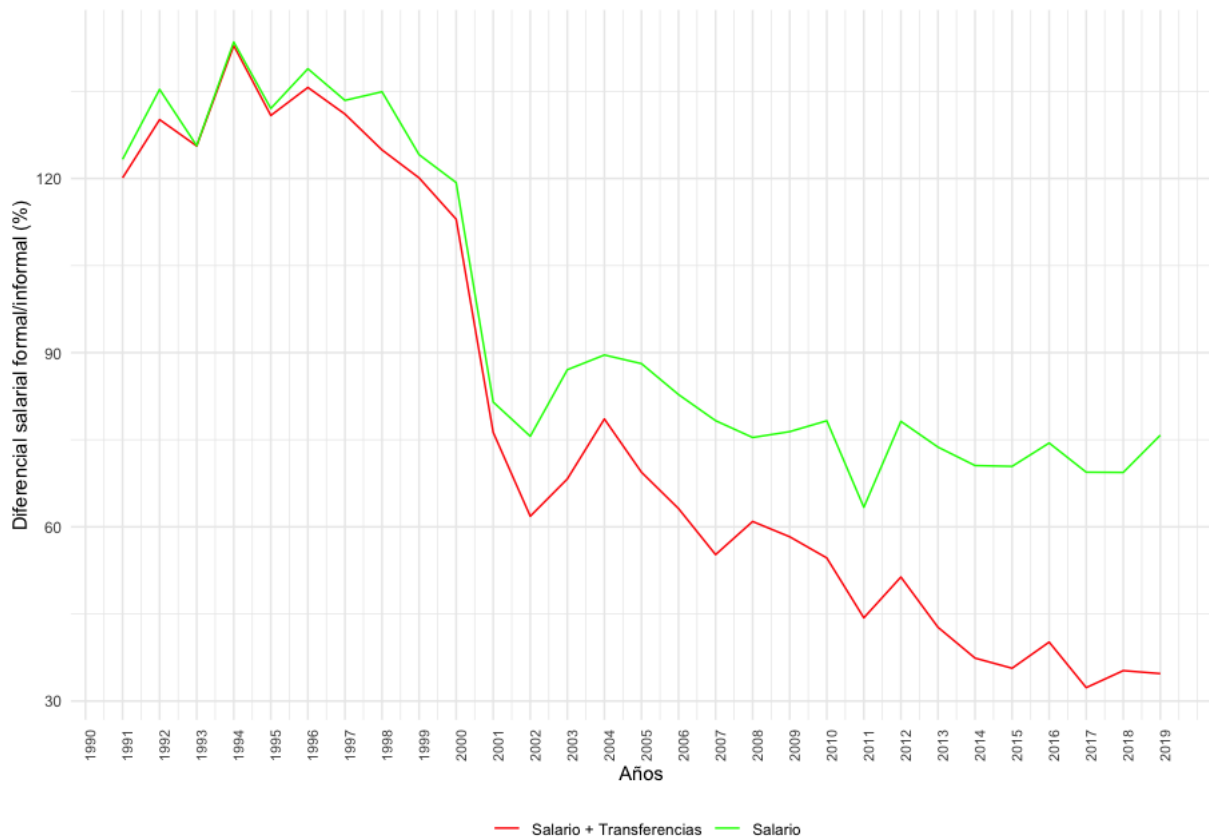
En relación al combate a la pobreza y la indigencia, se crearon dos macro intervenciones en colaboración con otras dependencias públicas: el Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES) y el Plan de Equidad (PE). El PANES fue una política transitoria ejecutada entre los años 2005 y 2007 que tenía ocho componentes: Ingreso ciudadano (IC), Rutas de salida, Trabajo por Uruguay (TxU), Asistencia Alimentaria (AA), Intervención de Hábitat (HAB), Intervenciones específicas en términos de educación (ED), Intervenciones en Salud Pública (SP) y Plan de apoyo a los “Sin Techo” (ST) (Amarante y col. 2009). El Plan de Equidad fue diseñada como una política con horizonte temporal de más largo plazo que el PANES. Creado a partir de 2008, una vez finalizado el PANES, fue definido como una intervención de largo plazo de combate a las desigualdades sociales que combinaba nuevas prestaciones sociales con instrumentos clásicos del sistema de bienestar en Uruguay como las asignaciones familiares (AFAM) (Midaglia, Castillo y Fuentes 2010) creadas como complemento salarial para los trabajadores- como se analizó en el capítulo 2- en la misma ley de Consejos de Salarios de 1943.

Con la creación de las asignaciones familiares del Plan de Equidad (AFAM-PE), el Estado contaba con dos claras políticas diferenciadas de transferencias de ingreso para outsiders e insiders. Las asignaciones familiares contributivas (AFAM) gestionadas por el Banco de previsión Social (BPS), el organismo encargado de gestionar la seguridad social en el país y las no contributivas gestionadas por el MIDES. Las dos son políticas de transferencias monetarias condicionadas<sup>10</sup> a hogares con niños y adolescentes que no superen un umbral de ingreso determinado en el caso de la AFAM y que estén en hogares con una

10. Ambas políticas solicitan como condición la asistencia a centros formales de educación y las AFAM-PE suman la realización de controles de salud periódicos.

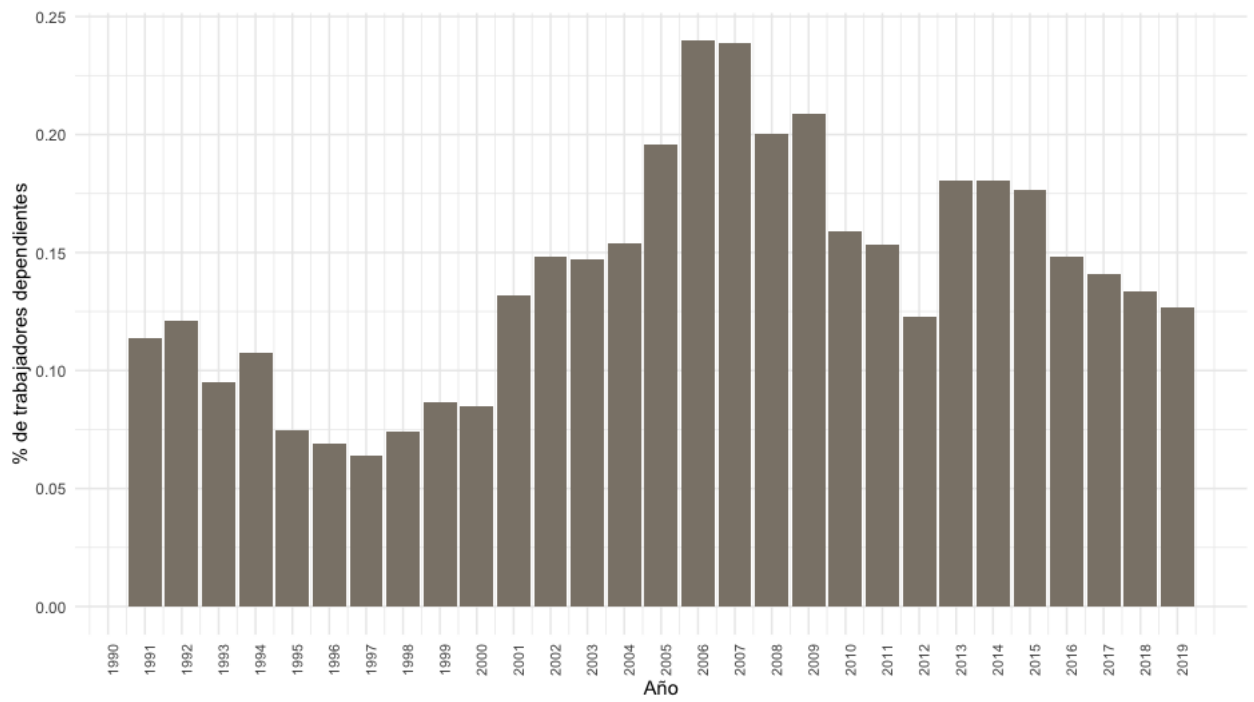
situación de vulnerabilidad socio-económica en el caso de la AFAM-PE. Esta dualización del sistema de protección social entre un sistema contributivo y otro no contributivo sin líneas de trasbase institucional entre ambos es una característica de la institucionalidad de bienestar creada durante los gobiernos de izquierda en el país que ha tendido a segmentar la provisión entre esos dos polos (Antía, Castillo y Fuentes 2013).

**Figura 52: Evolución de diferencia % salario-hora formales/informales trabajadores dependientes privados**



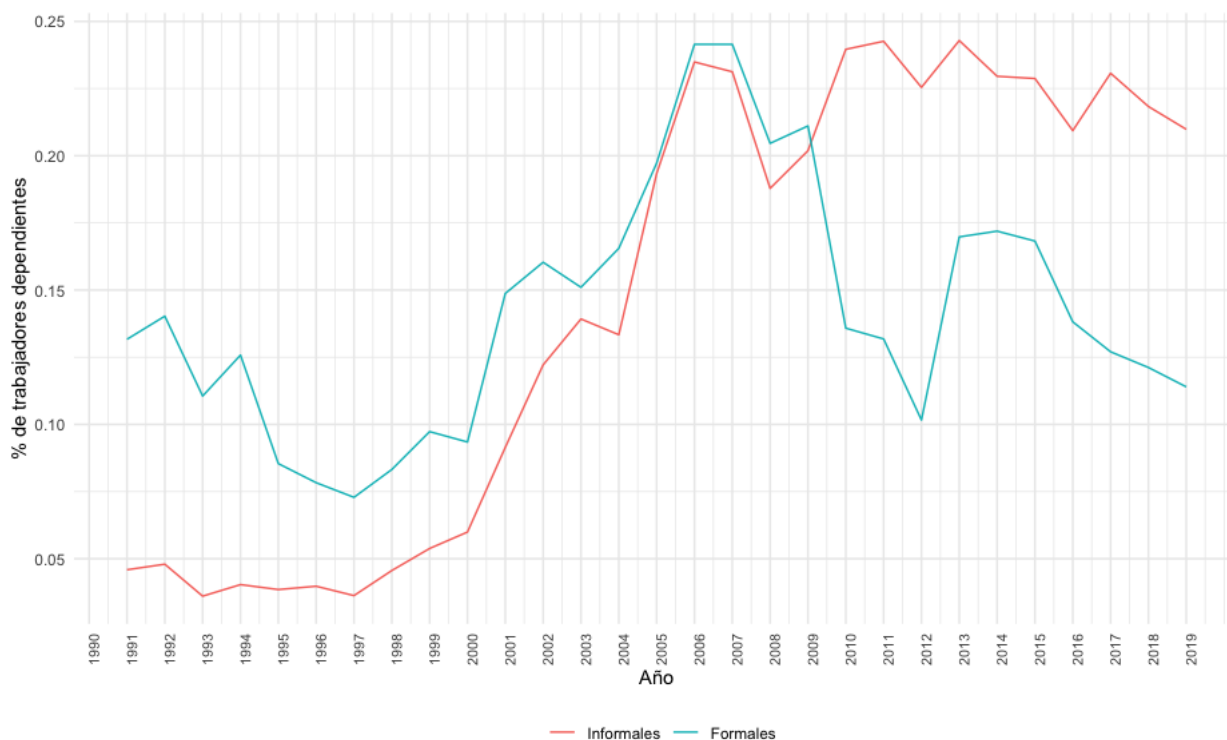
Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 53: Trabajadores dependientes que reciben transferencias**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 54: Trabajadores dependientes formales e informales que reciben transferencias**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

Las políticas de transferencias, en particular aquellas asociadas al PANES y al Plan de Equidad están fuertemente focalizadas en los sectores de menor ingreso y por ello disminuyen la diferencia de ingreso entre trabajadores formales e informales. Estos últimos, como se mostró anteriormente, corresponden a trabajadores con menores ingresos promedio. El gráfico 52 expresa el porcentaje de diferencia salarial entre formales e informales con y sin transferencias<sup>11</sup>. Como se observa a la salida de la crisis del 2002 las políticas de transferencia comienza a jugar un rol importante en la disminución de la brecha de ingresos entre formales e informales. A partir de 2008, en promedio los trabajadores informales sumando las transferencias ganan menos del 60% del salario promedio de los formales. El gráfico 53 muestra una tendencia al aumento de los trabajadores dependientes que reciben transferencias desde la salida de la crisis de 2002 hasta el año 2009 y otra

11. Dentro de transferencias se incluye asignaciones familiares, PANES, tarjeta alimentaria e ingreso ciudadano.

tendencia a la baja en el periodo 2015-2019. El gráfico 54 muestra que la tendencia a la baja en el último periodo se concentró en los trabajadores formales mientras que existió cierta estabilidad en el acceso a las transferencias por parte de los trabajadores informales. La concentración de las políticas de transferencia en el sector informal muestran que éstas han sido un mecanismo importante de disminución de la brecha de ingresos entre trabajadores formales e informales.

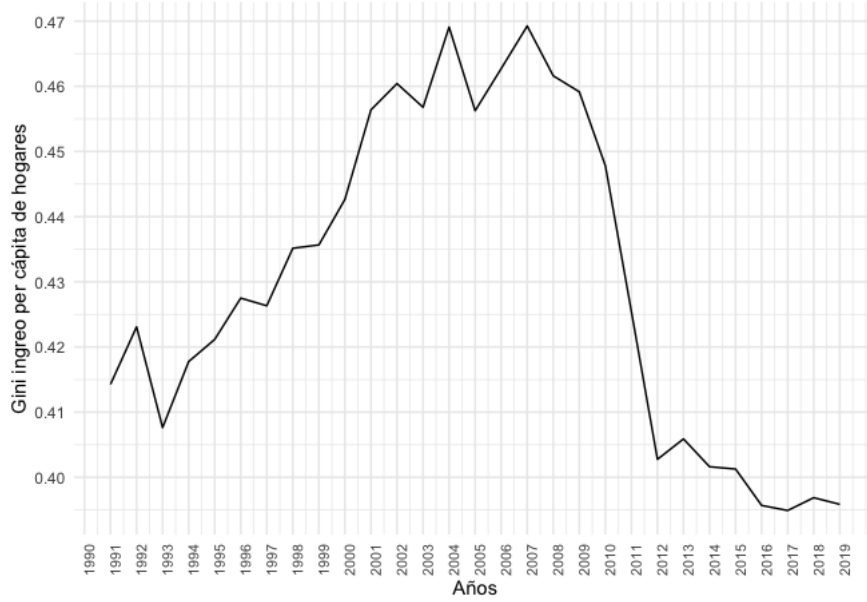
## 6. Salario vs empleo: el ajuste del neocorporativismo

Los datos presentados hasta el momento permiten observar que la dualización institucional de la negociación colectiva a partir de la activación de instituciones neocorporativas de negociación salarial no generó un aumento en las desigualdades de ingreso entre outsiders e insiders. Sin embargo, el análisis hasta ahora se ha concentrado en los ingresos individuales de los trabajadores dependientes. ¿Qué sucede si analizamos el ingreso de los hogares? La literatura sobre desigualdad y mercado laboral ha señalado la importancia de analizar no sólo los datos a nivel individual sino también los datos de hogares para observar el efecto del empleo sobre la distribución de ingreso, en la medida en que en la parte baja del ciclo económico la pérdida de empleo no se distribuye de forma igual en la escala salarial (Kenworthy y Pontusson 2005).

El gráfico 55 nos muestra la evolución del índice de gini de los hogares en edad de trabajar<sup>12</sup>. Si nos focalizamos en la últimos años del periodo 2005-2019, el gráfico centrado en los ingresos de los hogares nos presenta un panorama diferente al gráfico 42 centrado en los ingresos individuales de los trabajadores privados. Mientras que la desigualdad de ingreso entre trabajadores dependientes mantuvo una tendencia a la baja desde año 2007 hasta el 2018, la desigualdad de los hogares permanece igual desde 2015.

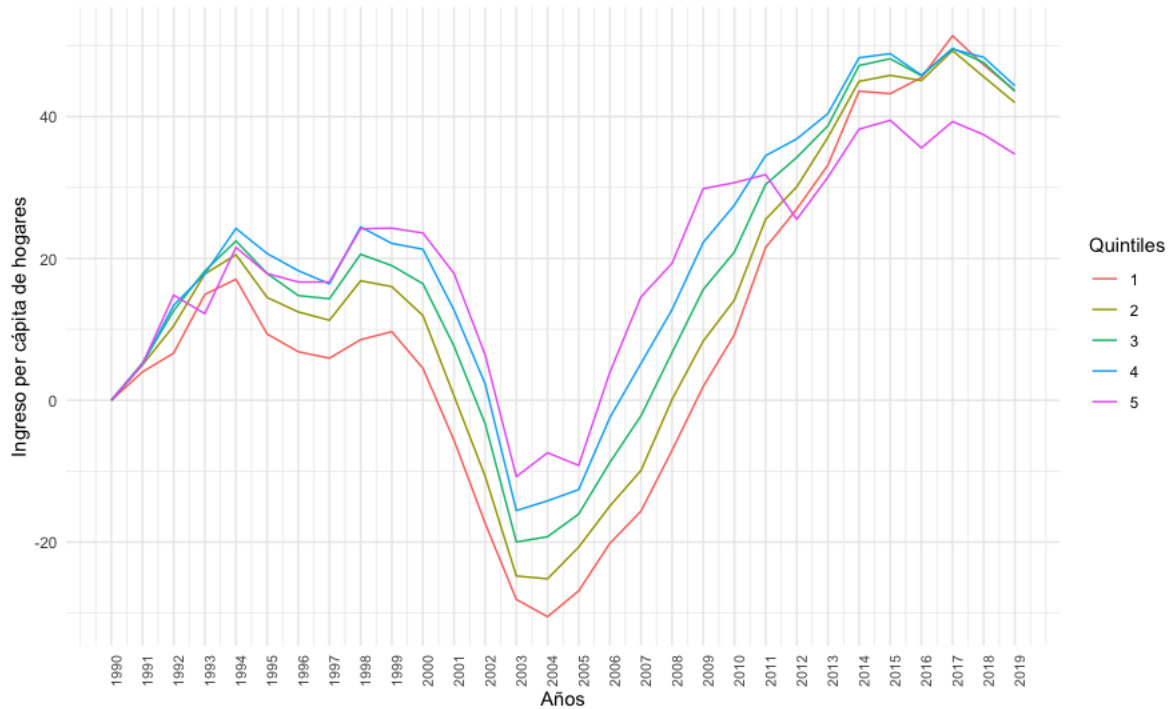
12. Estos hogares son definidos como aquellos en que el jefe del hogar tiene entre 14 y 60 años de edad.

**Figura 55: Evolución de índice de Gini del ingreso per cápita de los hogares**



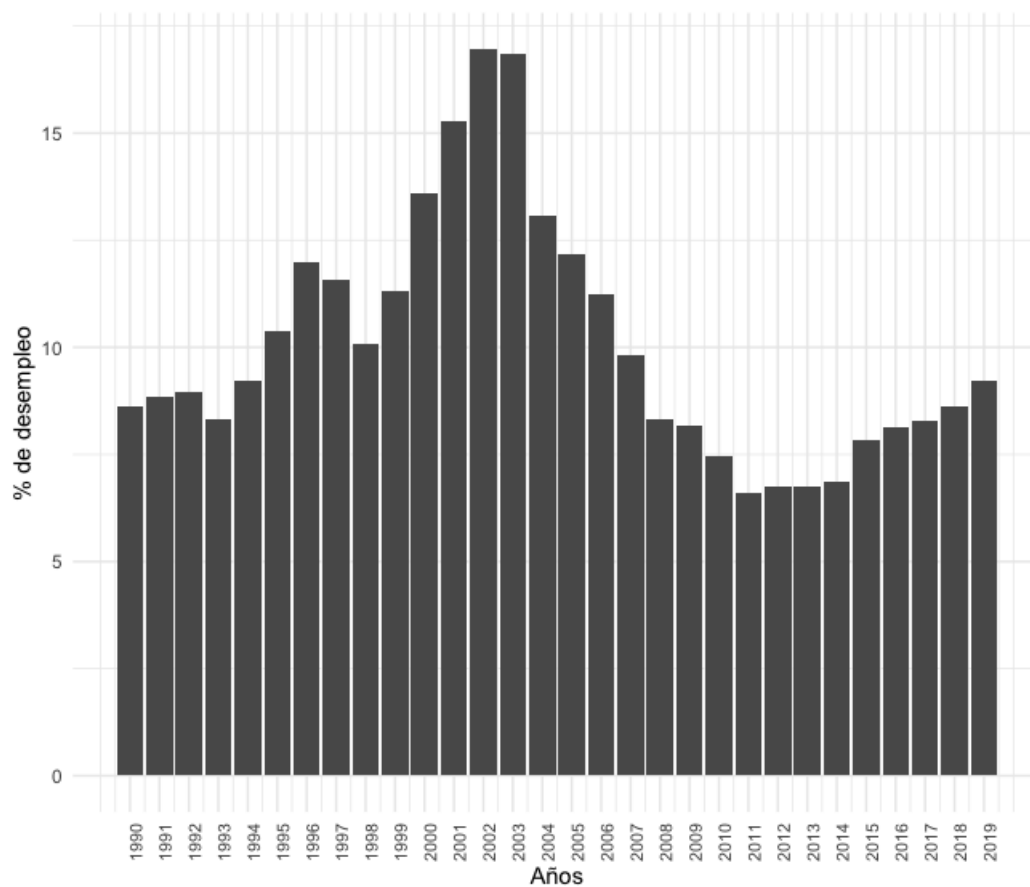
Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 56: Evolución del quintil ingreso per cápita de los hogares**



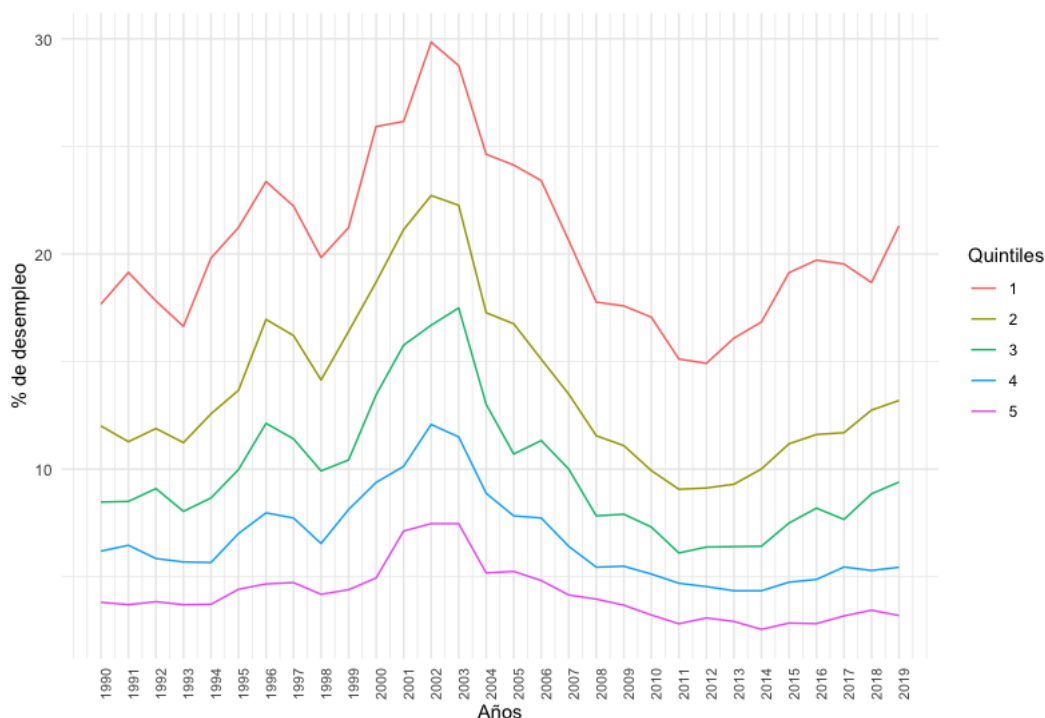
Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 57: Evolución del desempleo**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 58: Evolución del desempleo por quintil ingreso per cápita de los hogares**



Fuente: Elaboración propia en base ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

Por otro lado el gráfico 56 también nos brinda una mirada diferente en los últimos años del periodo 2015-2019. A diferencia del gráfico 48, los datos de los hogares muestran un estancamiento en el crecimiento de los ingresos desde 2014 y una caída en los mismos desde 2017. ¿Cómo es posible explicar este comportamiento de la distribución de ingreso? ¿Cómo se vincula este contraste en la evolución de los ingresos de los trabajadores dependientes privados y el ingreso de los hogares con las discusiones sobre el funcionamiento del neocorporativismo del capítulo 4? Los datos de los gráficos 57 y 58 nos muestran que una de las explicaciones del contraste está en los cambios en la estructura del empleo en esos años. Como se observa en el gráfico 57, a partir de 2011 el mercado laboral uruguayo comienza a estancarse en la creación de nuevas oportunidades de empleo y a partir de 2015 este peor desempeño se expresa en un creciente aumento de la tasa de desempleo. Pero los datos del gráfico 58 muestran que los problemas de empleo no se distribuyen de forma homogénea en los diferentes tramos de ingreso y que se expresan sobre todo en los tres primeros quintiles de ingresos y en particular en el primer quintil. Desde la teoría

neocorporativa estos problemas de desempleo pueden verse como la contra-cara de los dilemas de moderación salarial que presentan los esquemas de negociación salarial centralizados. Como fue analizado en el capítulo 4, el neocorporativismo uruguayo encontró mecanismos de moderación salarial mediante la intervención del Estado y la incorporación de de cláusula de paz por parte de los actores sociales. Los datos sobre desempleo del periodo 2014-2019 nos muestran que si bien existió moderación salarial en esta etapa de menor crecimiento, igualmente existió un leve ajuste por desempleo en el mercado laboral y que este ajuste se concentró en los tres primeros quintiles de ingreso. Este “ajuste por cantidad” en el mercado laboral es relevante desde el punto de vista teórico porque indica que las tensiones entre insiders y outsiders expresadas mediante aumento de desempleo no se manifiestan observando las diferencias a nivel individual entre trabajadores integrados al mercado formal de trabajo y trabajadores no integrados; sino mediante una caída en el ingreso de los hogares con trabajadores más precarizados. Además, este ajuste por empleo supone un desafío importante para los partidos de izquierda con vínculos con las organizaciones sindicales. Si bien los esquemas de negociación neocorporativa en conjunto con las políticas sociales pueden ser utilizados como dispositivos de distribución de ingreso hacia los sectores más postergados; el cambio en el ciclo económico supone un desafío a la integración de estos sectores en la medida en que estos esquemas podrían penalizarlos a nivel de ingreso con mayor desempleo. Esto agrega una base de tensión para los partidos de izquierda que genera división y problemas de distribución de ingreso en sectores donde típicamente estos partidos han cultivado coaliciones de apoyo. En el caso uruguayo, esta tensión podría ser una de las razones de la pérdida de apoyo de la izquierda en los sectores de menor ingreso en este periodo y la posterior derrota en las elecciones nacionales de 2019 (Carneiro y Filgueira 2023). Como se señaló en el capítulo 3, el Frente Amplio es un partido que desde su orígenes ha tenido un vínculo muy estrecho con las organizaciones sindicales pero sobre todo a partir de la crisis de 2002 ha incorporado a los sectores populares de bajos ingresos dentro de su coalición de apoyo. Las tensiones distributivas que surgen del modelo de negociación salarial neocorporativo

suponen un desafío para esta construcción coalicional.

## 7. Conclusiones

Este capítulo buscó mostrar las consecuencias distributivas de la intervención del Estado en el neocorporativismo en Uruguay. Los resultados de este análisis aportan al menos a tres discusiones teóricas de la literatura sobre economía política en la región. Primero, frente a la literatura de variedades de capitalismo aplicada a América Latina en conjunto con capítulo 4 donde se analiza el funcionamiento del neocorporativismo, el trabajo busca mostrar la mayor variedad en el capitalismo en la región. Uruguay claramente representa un caso desviado al resto de la región por su forma de organizar la economía. Además, el capítulo señala la importancia del rol del Estado para moldear los resultados distributivos en contextos socio-económicos desiguales. En segundo lugar, en relación a la literatura sobre neocorporativismo, el trabajo muestra el rol del Estado y los mecanismos que utiliza para lograr una “solidaridad impuesta” entre formales e informales. En el trabajo se identifican al menos tres mecanismos mediante los cuales la intervención estatal impacta en los resultados distributivos generando un modelo de crecimiento económico más equitativo al moderar los resultados distributivos desiguales que genera el mercado. Finalmente, en relación a la literatura de coaliciones de bienestar, el trabajo busca discutir la tensión entre outsiders e insiders mostrando un caso donde el Estado genera políticas para los dos grupos. A diferencia de la literatura que señala una tensión entre outsiders e insiders, en este capítulo esta tensión depende del ciclo económico. En este sentido, se muestra que es posible desarrollar una estrategia de representación segmentada (Luna 2014) generando políticas para formales e informales en la búsqueda por mantener una coalición de apoyo amplia en los sectores populares. El desarrollo de estas coaliciones más amplias en América Latina es un desafío importante ya que ha sido señalado que la inversión en construcción institucional requiere de procesos de acción colectiva de estos grupos que están generalmente fragmentados en la región (Doner y Schneider 2016). Sin embargo,

también se señalan los desafíos que presenta este armado coalicional para el proceso de políticas públicas. Si bien en la parte alta de ciclo económico es posible expandir políticas de ingreso para outsiders e insiders bajo un modelo de neocorporativismo segmentado, cuando el ciclo económico cambia, a pesar de existir mecanismos de moderación salarial, este modelo tiende a penalizar con desempleo a los sectores más vulnerables.

## **Capítulo 6**

# **Cambios y continuidades en la negociación salarial durante el gobierno de la coalición de centro-derecha 2020-2023**

### **1. Introducción**

En noviembre de 2019 el Frente Amplio pierde las elecciones nacionales en un balotaje muy ajustado frente a una coalición de partidos de centro derecha: 48,88% para Luís Lacalle Pou el candidato de la coalición de centro-derecha y 47,36% para Daniel Martínez el candidato de la coalición de centro-izquierda. La coalición ganadora estaba integrada por el Partido Nacional-el partido mayoritario que lidera el presidente-, el Partido Colorado, Cabildo Abierto- un partido nuevo liderado por el ex Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Guido Manini Ríos-, el Partido Independiente y el Partido de la Gente -un partido nuevo de centro derecha liderado por el empresario Edgardo Novick. La coalición se formó después de la primera vuelta electoral de octubre como una estrategia para finalizar con los 15 años de gobierno de la izquierda en el país. La coalición

generó un acuerdo programático que se denominó “Compromiso con el país”<sup>1</sup> donde se establecieron los principales puntos de la agenda de gobierno en caso de ganar la elección.

En este capítulo se señalan los cambios que realizó el gobierno de coalición en la institucionalidad de negociación salarial instalada desde 2005. El argumento del capítulo es que la coalición de centro derecha no modificó el funcionamiento de lo que denominamos neocorporativismo orientado por el Estado ya que el Estado siguió jugando un rol en la negociación. Esta continuidad del modelo a pesar de la alternancia partidaria representa la consolidación del modelo neocorporativo en Uruguay. En este periodo se puede encontrar distintas señales de esta consolidación. La primera y más relevante es que la alternancia partidaria no destruyó la institucionalidad construida durante el ciclo de izquierda y existieron declaraciones públicas de distintas figuras del gobierno - en particular del Ministro de Trabajo y Seguridad Social- en apoyo a su mantenimiento. En segundo lugar, los acuerdos tripartitos siguieron siendo mayoritarios lo cual indica la capacidad que siguieron manteniendo los actores sociales para llegar a acuerdos salariales. En tercer lugar, la institución demostró flexibilidad para adaptarse a las preferencias de política salarial del nuevo gobierno, con una mayor presencia - en comparación con rondas anteriores- de acuerdos salariales votados por el Ejecutivo y los empresarios. De esta forma, el cambio fundamental se presentó a la interna de la institución en los procesos de negociación salarial con un Estado más dispuesto a apoyar las propuestas empresariales. Con el cambio de gobierno y el mantenimiento del modelo, Uruguay consolida una institucionalidad de negociación salarial en donde el Estado juega un rol clave orientado la negociación y permitiendo un movimiento pendular en los resultados de la negociación salarial: condiciones más restrictivas con gobiernos de centro derecha y menos restrictivas con gobiernos de centro izquierda. Este movimiento pendular se observa en el resultado de las votaciones en cada ronda de negociación con un mayor predominio de una alianza de Estado y trabajadores durante el ciclo de izquierda y empresarios y Estado durante el gobierno de la coalición de centro derecha. La flexibilidad que brinda la institución y

1. <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>

el contexto general de fortaleza de los actores sindicales parece otorgar incentivos tanto a gobiernos de izquierda como de derecha para mantener la presencia del Estado en las mesas de negociación como una herramienta que permite orientar los acuerdos salariales de los actores.

## **2. Cambios normativos en la negociación salarial**

El gobierno de Luís Lacalle Pou buscó durante la campaña electoral dispersar los temores de cambio radical de las reglas de juego de negociación salarial. Como una señal en este sentido, designó al líder del Partido más centrista<sup>2</sup> como Ministro de Trabajo. En el [Compromiso por el país \(2019\)](#), la coalición de gobierno se comprometía a continuar con el funcionamiento de los Consejos de Salarios pero también a avanzar hacia convenios sectoriales que “*reflejen la diversidad de situaciones y las condiciones económicas particulares de los diferentes sectores*” y a levantar las observaciones de la OIT sobre la ley de negociación colectiva.

En relación a los cambios normativos, el gobierno decidió avanzar con el compromiso que estaba en el acuerdo programático de la coalición de tomar medidas para levantar la queja de los empresarios frente a la OIT. En mayo de 2023 el gobierno de Luís Lacalle Pou aprobó la Ley N° 20.145 que buscó levantar esta queja. Algunas de las modificaciones más importantes que se incluyeron en la ley fueron la eliminación de la ultra-actividad de los convenios -los efectos de un convenio cesan con el vencimiento del mismo sin necesidad de que esto sea indicado expresamente por las partes-, la exigencia de personería jurídica para organizaciones sindicales y empresariales, se elimina de las competencias del Consejo Superior Tripartito en cuestiones relacionadas sobre los niveles de negociación, se permite que cuando no existe sindicato a nivel de empresa los trabajadores puedan negociar a través de representantes designados y no mediante las organizaciones del sector como se establecía anteriormente. El Frente Amplio votó en bloque su rechazo al

2. Pablo Mieres fue candidato presidencial por el Partido Independiente y es un dirigente con pasado militante en el Partido Demócrata Cristiano, un partido que en actualmente integra el Frente Amplio.

**Cuadro 13: Cambios en la ley de negociación colectiva**

<b>Modificaciones Ley Nro. 20.145</b>	<b>Artículos</b>
Personería jurídica de los sindicatos y organizaciones empresariales	Artículo 1
Derogación de competencia de fijar el nivel de negociación del Consejo Superior Tripartito	Artículo 2
Eliminación de negociar con sindicato de nivel superior	Artículo 3
Derogación de la ultraactividad por defecto	Artículo 4
Aclaración de no homologación	Artículo 5

Fuente: Elaboración propia en base a ley Nro. 20.145 y Casella (2023).

proyecto, especialmente se opuso a la eliminación de la ultra-actividad.

La mayor parte de las modificaciones buscaban expandir la discrecionalidad empresarial (Baccaro y Howell 2017) sobre el proceso de negociación. El artículo 1 de la nueva ley expresa que para intercambiar información relativas a la negociación se exige a las organizaciones sociales contar con personería jurídica. El artículo 2 establece la eliminación de la determinación de los niveles de negociación como competencia del Consejo Superior Tripartito y permite que los actores sociales en la negociación bipartita determinen los niveles de negociación. El artículo 3 elimina la obligación de negociar con el sindicato superior en ausencia de sindicato de empresa que establecía la ley de 2009. Este cambio rompe con el monopolio en la representación de la federación sindical permitiendo que los trabajadores puedan negociar un convenio colectivo designando representantes en la empresa.

En el artículo 4, la eliminación de la ultra-actividad obliga a las partes a re-negociar todo el convenio colectivo en cada negociación y por lo tanto también los beneficios obtenidos por los trabajadores en las negociaciones anteriores salvo la inclusión a texto expreso de su prórroga. Este cambio busca otorgar flexibilidad a la negociación pero también fortalecer la negociación bipartita. Finalmente, el artículo 5 aclara que la publicación

de los convenios por parte del Poder Ejecutivo no implica una homologación u acuerdo con los mismos.

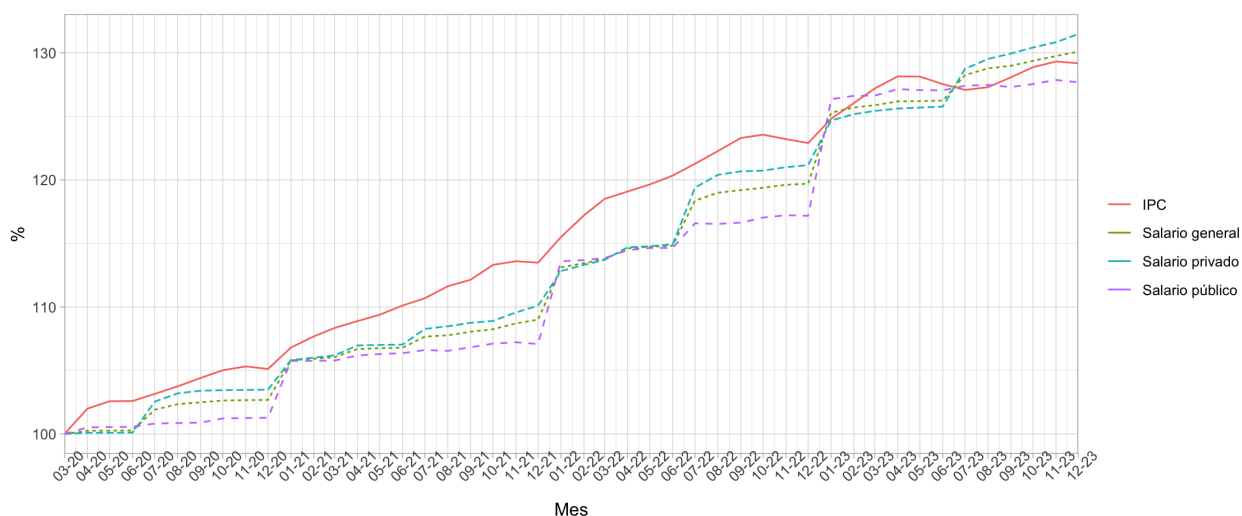
A pesar de estos cambios los empresarios mantuvieron la queja porque sostienen que el aspecto más relevante de la misma no fue resuelto. Las organizaciones empresariales sostienen que la negociación sobre condiciones de trabajo y ajustes salariales debe resolverse sin participación del Estado en instancias bipartitas y que los Consejos deberían decidir solamente sobre salarios mínimos (La Diaria 2023). Frente a esta mirada empresarial y en relación a la participación del Estado en los Consejos, el Ministro de Trabajo de la Coalición sostuvo que: *“Lo defendemos y lo vamos a discutir con la OIT. Hay argumentos bastante fuertes en el sentido de que Uruguay no pretende con esta apartarse de lo dictado por la OIT, pero sí reconocer que hay un tradición diferente. Por otra parte, los dos actores las más de las veces terminan recurriendo al rol del gobierno para ayudar a resolver las discusiones, negociaciones y conflictos.”* (El Observador 2022). A pesar del cambio de gobierno y las críticas que la oposición realizaba a la institucionalidad de negociación salarial, las características básicas de la institución se mantuvieron y el Estado siguió orientado la negociación salarial indicando sus preferencias frente a los actores sociales y defendiendo sus pautas en las votaciones en cada Consejo.

### **3. Evolución salarial en el periodo**

La evolución salarial del periodo estuvo marcada por el evento excepcional que representó la pandemia covid-19 en 2020<sup>3</sup>. En junio de 2020 vencían la mayoría de los convenios salariales negociados en la ronda anterior y el gobierno propuso con la conformidad de los actores sociales realizar lo que llamó una ronda puente de negociación salarial.

3. El primer caso de covid en Uruguay fue detectado 12 días después de asumir el nuevo gobierno.

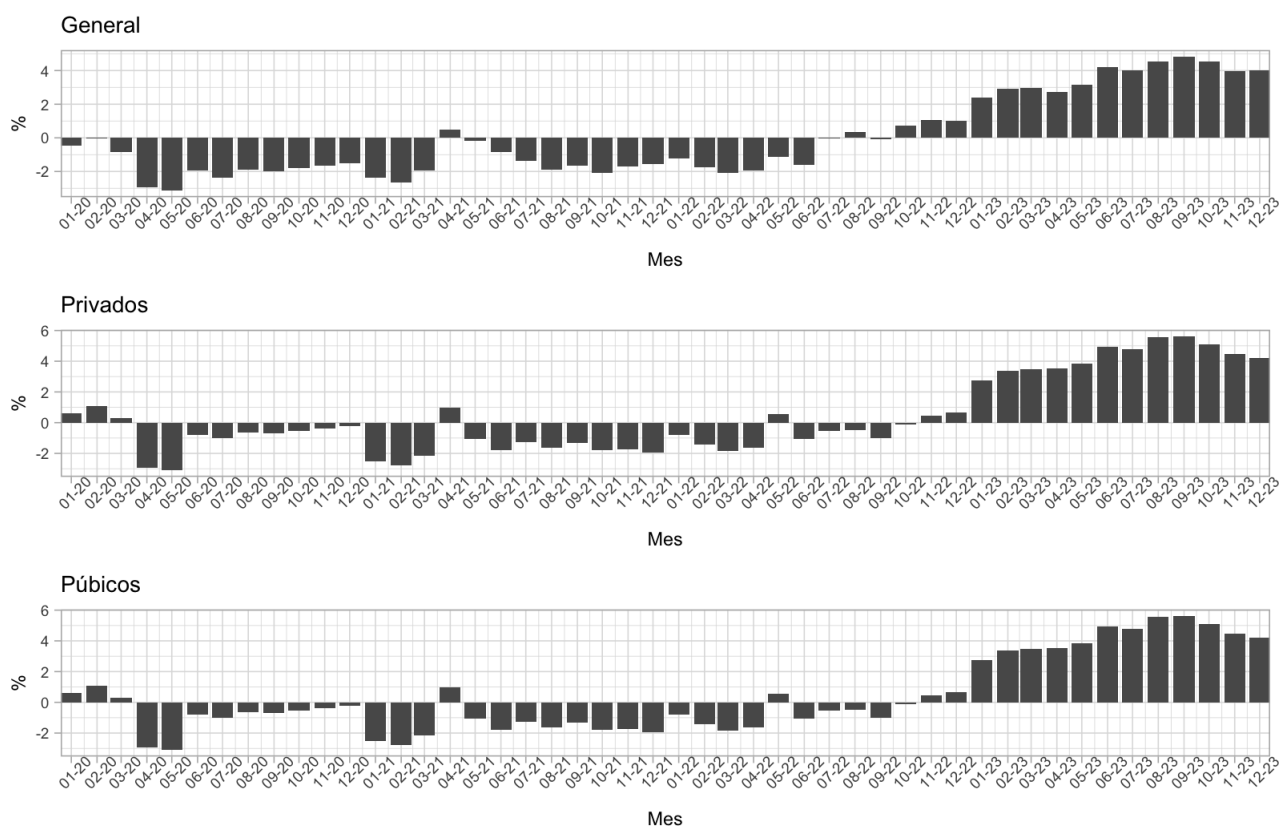
**Figura 59: Inflación y salario 2020-2023**



Fuente: Elaboración propia en base a a INE.

La ronda puente consistía en establecer como criterio general para el periodo julio 2020 y junio 2021 una pérdida salarial equivalente a lo que fuera la caída del PBI en 2020 y un ajuste salarial nominal para el primer semestre de 2021 del 3% y un ajuste adicional de 1% para trabajadores con salarios sumergidos. También se acordó que una vez verificada la pérdida salarial del periodo puente, las posteriores negociaciones recuperarían el salario real en la media en que el crecimiento económico lo permita. Los sectores afectados por la ronda puente terminaron teniendo una pérdida de salario real de 4.2% (Instituto Cuesta Duarte 2022).

**Figura 60: Variación anual del salario real 2020-2023**



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Los lineamientos de la novena ronda de negociación salarial -la ronda posterior a la ronda puente- distinguieron entre “sectores muy afectados” y “sectores menos o poco afectados” por la pandemia. Para sectores menos afectados se proponían convenios a 2 años con ajustes por inflación proyectada más porcentaje de recuperación y pautas diferenciadas de acuerdo al tamaño de las empresas: 1% de salario real para micro empresas y 1.6% para el resto.

Para los sectores muy afectados se proponía convenios a 1 año con pauta única para todas las empresas: sin ajuste salarial en el segundo semestre de 2021 y con un ajuste de 3% nominal en el primer semestre de 2022.

Las pautas del Poder Ejecutivo en la ronda 10 estuvieron centradas en la recuperación salarial. Para las mesas que tenían pendiente recuperar más del 2% de salario real,

el lineamiento propuesto fue recuperar en tres tercios comenzando en enero de 2024 y finalizando en enero de 2025. Para las mesas que tenían que recuperar menos del 2% la propuesta fue recuperar en tres tercios comenzando en julio de 2023 y finalizando en julio de 2024. Finalmente, para las mesas sin pérdida pendiente de salario real, el lineamiento fue ajustes por inflación proyectada y correctivos anuales. En ningún caso los lineamientos proyectaban crecimiento de salario real ([Instituto Cuesta Duarte 2023](#)).

A nivel político el objetivo del gobierno fue que sobre finales de 2024- periodo de elecciones nacionales<sup>4</sup>- se recuperara el salario real y que éste llegue sobre el final del periodo de gobierno a los niveles de 2019.

Como se observa en el gráfico 59 en el año 2023 comienza la recuperación de salario real, particularmente, sobre el final de 2023 se consolida una ganancia de salario real para los trabajadores después de un periodo de pérdida salarial desde de 2020. Este aumento en salario real es impulsado principalmente por el salario privado. Los gráficos de la figura 60 muestran este patrón de aumento de salario real en 2023 después de más de 35 meses de pérdida de salario. Como se puede observar en el gráfico, el objetivo de recuperación de salario real expresado en las pautas fue seguido en promedio por la evolución de salario de los distintos sectores.

## **4. Movimiento pendular: cambios en el funcionamiento institucional desde adentro**

Si analizamos el comportamiento de los actores en las mesas de negociación, se observa un cambio en el patrón de votación en relación a los periodos anteriores con un menor porcentaje de acuerdo tripartitos en la ronda 9 y un mayor porcentaje de acuerdos votados en alianza entre empresarios y Poder Ejecutivo en ambas rondas.

4. La primer vuelta de la elección nacional es en octubre de 2024 y la segunda vuelta en caso de ser necesario en noviembre. El gobierno finaliza su periodo en febrero de 2025.

**Cuadro 14: Negociación salarial 2020-2023**

<b>Resolución</b>	<b>Media rondas anteriores %</b>	<b>Ronda 9 %</b>	<b>Ronda 10 %</b>
Acuerdo Tripartito	68.6	25 (35)	76 (107)
Convenio registrado (bipartito)	1.72	7.9 (11)	4 (5)
Votación Ejecutivo y Empresarios	2.96	12.1 (17)	15 (21)
Votación Ejecutivo y Trabajadores	5.85	2.9 (4)	1 (2)
Votación Empresarios y Trabajadores	15.3	50.7 (71)	2 (3)
Decreto y otros	5.6	1.4 (2)	0 (0)
Total	100	100 (140)	100 (140)

Fuente: Elaboración propia en base [Instituto Cuesta Duarte \(2022, 2023\)](#) y base a CSB del MTSS (UETSS-DINATRA).

En el capítulo 4 se mostró que en las últimas rondas de negociación existió una disminución de los acuerdos tripartitos debido a las tensiones generadas por el menor desempeño económico. Desde 2005 a 2019, el valor mínimo de acuerdos tripartitos se registró en la ronda 7 con 44.8 % y como se observa en la ronda 9 se registra un valor aún inferior de 25 %. Esta disminución de los acuerdos tripartitos y el aumento de los bipartitos se debió a una postura rígida del Poder Ejecutivo en las mesas que estuvo poco dispuesto a apoyar acuerdos entre trabajadores y empleadores que no respetaran la totalidad de los lineamientos ([Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay 2023](#)). En la ronda 10 los acuerdos tripartitos vuelven a ser mayoritarios como en las rondas anteriores. El otro dato que llama la atención de estas rondas es el porcentaje de acuerdo con voto entre Poder Ejecutivo y Empresarios. En las rondas anteriores el porcentaje máximo de acuerdos con esta votación se presentó en la ronda 6 con 5.6 % de los acuerdos con esta resolución. En las rondas 9 y 10 esas votaciones llegan a 12 % y 15 % respectivamente, por encima del promedio de este tipo de acuerdos en las rondas anteriores (2.96 %).

Este aumento de las votaciones conjuntas entre empresarios y Poder Ejecutivo es esperable dada la mayor predisposición del gobierno de centro derecha a establecer lineamientos más restrictivos en materia salarial y es un indicador del funcionamiento de los Consejos de Salarios con los diferentes gobiernos. Si bien la nueva coalición de centro derecha que asume en 2020 no cambió sustancialmente la regulación de la negociación salarial, sí cambió en la interna de cada Consejo las alianzas frente a la pauta del Poder Ejecutivo. Si durante el ciclo de gobiernos de centro izquierda predominaban los acuerdos tripartitos y frente al conflicto el Ejecutivo frecuentemente se apoyaba en los trabajadores, con el cambio hacia una coalición de centro derecha predominan también los acuerdos tripartitos pero frente al conflicto el Ejecutivo tiende a apoyarse en los actores empresariales.

Este funcionamiento pendular de la negociación de acuerdo a los ciclos de gobiernos otorga flexibilidad a la misma y permite que la institución se adapte a las políticas salariales de los diferentes partidos políticos y los diferentes ciclos económicos alternando políticas de ingreso más restrictivas y más expansivas.

## **5. Conclusiones**

En este capítulo se analizó la situación actual de la negociación colectiva en Uruguay en los primeros cuatro años de gobierno de la coalición de centro derecha. El argumento principal del capítulo es que si bien los partidos integrantes de la coalición fueron muy críticos con el funcionamiento de la negociación salarial y la ley de negociación colectiva aprobada en 2009, la ley que promovieron de modificación de la negociación mantuvo los rasgos básicos de la negociación colectiva en Uruguay. En particular, la negociación sigue estando orientada por el Estado con los lineamientos presentados en el Consejo Superior Tripartito y su defensa en cada mesa de negociación. De esta forma, la institución sobrevivió a la alternancia partidaria y Uruguay consolida una institucionalidad de negociación salarial en donde el Estado juega un rol clave orientado la negociación y permitiendo un movimiento pendular en los resultados de la negociación salarial con condiciones más

restrictivas con gobiernos de centro derecha y menos restrictivas con gobiernos de centro izquierda. Una pregunta que surge del capítulo es por qué la coalición de centro derecha mantuvo la institucionalidad de negociación y no realizó un cambio más profundo en la misma como respuesta a las demandas empresariales. Una respuesta puede estar en que la eliminación del Estado de la mesa de negociación quita herramientas al gobierno para disciplinar la negociación salarial. En un contexto en donde los sindicatos son fuertes, es preferible para cualquier gobierno mantener un instrumento de influencia sobre los resultados de la negociación que privarse de esa herramienta. Este argumento también es válido para los gobiernos de izquierda. En un contexto donde el partido de izquierda no es centralizado ni tiene la capacidad de disciplinar al movimiento sindical como fue el caso del Partido de los Trabajadores en Brasil (Schipani 2022), la izquierda también tiene incentivos para continuar con esta institucionalidad. Por estas razones, es esperable que este modelo de negociación salarial continúe más allá de la alternancia partidaria.

# Capítulo 7

## Conclusiones e implicancias teóricas

### 1. Tres caminos hacia la coordinación salarial. Casos sombra: Argentina y Chile

En Europa los trabajos clásicos sobre neocorporativismo señalan que los actores sociales son los que orientan a la moderación salarial, por ejemplo concentrando poder organizacional de las federaciones en los sectores transables y permitiendo que estos guíen el proceso de negociación (Crouch 1993; Traxler y Kittel 2000; Traxler, Brandl y Glassner 2008; Swenson 1991, 2002). Como fue señalado, este tipo de negociación en donde los actores sociales son los encargados de guiar la negociación es denominado coordinación modelada (“*pattern bargain*”) y es uno de los principales mecanismos de coordinación salarial en los neocorporativismos clásicos europeos.

Cuando los actores sociales son débiles o no existen instituciones por fuera del mercado capaces de liderar la coordinación salarial, el mercado es el encargado de otorgar los incentivos a la moderación salarial. En países en donde predominan las negociaciones salariales descentralizadas a nivel de empresa, la competencia de mercado funciona como mecanismo de moderación salarial cuando los actores sociales de forma autónoma incorporan el desempeño económico de su unidad de producción a las negociaciones salariales a nivel de empresa.

El argumento detrás de los incentivos a la moderación salarial ya sea vía actores sociales o vía mercado es olsoniano. Cuando los actores tienen una organización lo suficientemente amplia, no pueden externalizar sobre otros actores los costos de sus decisiones de redistribución y por lo tanto son asumidos por ellos mismos. Bajo este escenario, es esperable que moderen sus aumentos de salario real en la medida en que pueden generar efectos macroeconómicos adversos (como inflación o desempleo) sobre los propios miembros de la organización.

El modelo de negociación modelada se deriva de este mismo razonamiento. Como fue señalado en el capítulo 4, en el argumento de [Olson \(1965\)](#) si una organización es lo suficientemente amplia para incluir a una parte significativa de la sociedad, está forzada a internalizar las externalidades negativas de sus decisiones. En este argumento, el tamaño de la organización impone restricciones al comportamiento de sus miembros en la disputa distributiva. La distinción entre sectores transables y no transables agrega otra restricción al argumento organizacional de Olson. Los sectores transables tienen una sensibilidad excepcional a los aumentos de salario real al reconocer los efectos que sus decisiones tienen en la capacidad de su industria de competir en mercados internacionales ([Crouch 1993](#)).

En la negociación descentralizada, las decisiones de aumento salarial hacen que los actores enfrenten el riesgo de desempleo debido a la imposibilidad de las empresas que actúan en mercados competitivos de trasladar esos aumentos a precios sin perder espacios en el mercado ([Traxler, Blaschke y Kittel 2001](#)). De esta forma, tanto la solución de mercado como la solución organizacional son mecanismos que generan efectos de moderación salarial porque permiten que los actores asuman los costos de sus decisiones de redistribución.

En base a este razonamiento y reconociendo que tanto el mercado como los actores sociales pueden funcionar como mecanismos de moderación, literatura sobre neocorporativismo ha señalado que existe una relación en forma de U invertida entre centralización y salario real ([Calmfors y col. 1988](#)). Países con fuerte centralización o con negociaciones

salariales descentralizadas serían los que generarían mejores resultados macroeconómicos, mientras que los países con niveles intermedios en la centralización de las organizaciones serían los que generarían los peores resultados porque permitiría a los actores externalizar sobre otros sectores los resultados de sus decisiones.

La literatura también ha señalado que frente a la creciente debilidad de los actores sociales en particular de los sindicatos, el apoyo del Estado se ha transformado en una pieza fundamental de los arreglos neocorporativos para mantener los espacios de negociación y las capacidades de representación de los actores sociales (Traxler 2010; Thelen 2014; Martin y Thelen 2007; Busemeyer, Carstensen y Emmenegger 2022).

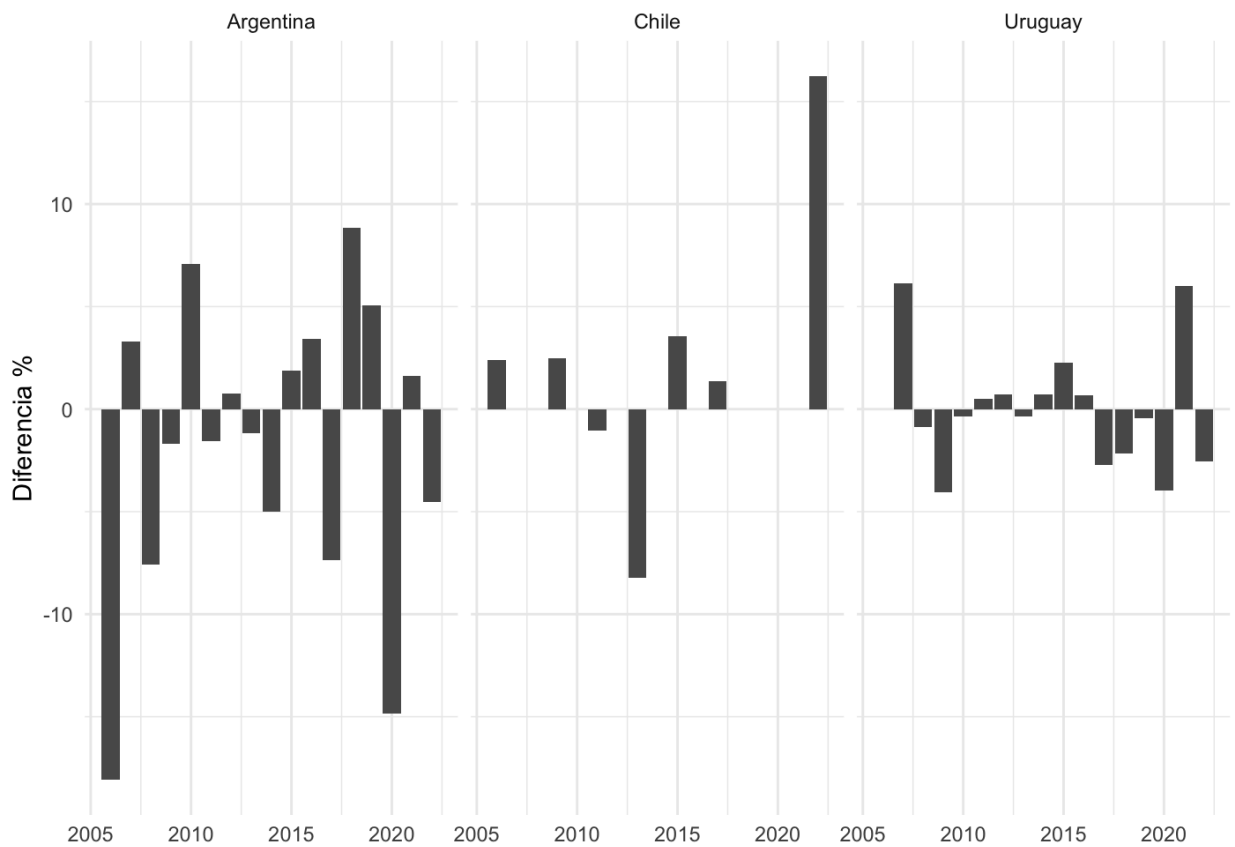
**Cuadro 15: Tres caminos a la moderación salarial**

	Moderación vía coordinación orientada por el Estado	Moderación vía coordinación orientada por los actores sociales	Moderación orientada por el mercado
Mecanismo de moderación salarial	Estado	Confederación de trabajadores y empresarios	Mercado
Características	El Estado orienta la negociación salarial marcando sus preferencias de aumento de salario real en base a información de desempeño sectorial y general de la economía y los actores incorporan esta información a las negociaciones	Los actores sociales orientan la negociación tomando a los sectores expuestos a la competencia internacional como modelo de aumento salarial	El mercado orienta a los actores sociales que negocian de forma descentralizada sus aumentos salariales buscando no perder espacio en mercados competitivos
Casos	Uruguay	Alemania y Suecia	Chile

Fuente: Elaboración propia

Dentro de esta última perspectiva, el estudio de caso de Uruguay permitió observar que el Estado puede funcionar como un actor que orienta la moderación salarial de los actores sociales en las negociaciones bajo determinadas condiciones de gobernabilidad institucional. Como se señaló en el capítulo 4, estas condiciones son: 1) voz y voto en todas las mesas de negociación, 2) posibilidad de decreto por parte del Poder Ejecutivo si no se logra un acuerdo o las negociaciones se extienden demasiado y 3) dispositivos legales de control del conflicto al incorporar cláusulas de acuerdos de paz en la negociación. A su vez, la moderación salarial fue incentivada también desde una política monetaria más restrictiva del Banco Central. El argumento de la tesis es que bajo esas condiciones

**Figura 61: Coordinación salarial en perspectiva comparada**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS and The World Bank).

**Cuadro 16: Modelos de coordinación salarial en América del Sur en perspectiva comparada**

	Coordinación orientada por el Estado	Coordinación orientada por los actores sociales	Coordinación orientada por sindicatos aliados al gobierno
Mecanismo de moderación salarial	Estado	Confederación de trabajadores y empresarios	Sindicatos aliados
Características	El Estado orienta la negociación salarial marcando sus preferencias de aumento de salario real en base a información de desempeño sectorial y general de la economía y los actores incorporan esta información a las negociaciones	Los actores sociales orientan la negociación tomando a los sectores expuestos a la competencia internacional como modelo de aumento salarial	Mayoría de actores negocian a nivel sectorial o de industria sin tomar en cuenta los costos de sus decisiones para otros actores o para la economía en general
Casos	Uruguay	Alemania y Suecia	Argentina

Fuente: Elaboración propia

institucionales, el Estado puede actuar como un sustituto funcional de los actores sociales.

Este repaso por la literatura teórica permite observar que existen tres caminos hacia la moderación salarial 1) las confederaciones, 2) el mercado y 3) el Estado. La tabla 16 resume las tres formas de coordinación salarial identificadas en la literatura.

El argumento de éste trabajo es que la vía uruguaya hacia la coordinación salarial fue el Estado pero en América del sur podemos identificar otros países que han usados otros caminos. El caso más claro es la coordinación vía mercado en Chile. Este país generó a partir de la reforma laboral del gobierno autoritario de Pinochet, un sistema de negociación salarial fuertemente descentralizado y centrado en la empresa. El Plan Laboral establecía la estricta prohibición de la negociación colectiva en niveles superiores a la empresa, incentivos a la construcción de múltiples sindicatos por empresa para romper el monopolio sindical, la amplia regulación del derecho de huelga junto con la posibilidad de contratación de trabajadores reemplazantes durante la misma. Las reformas de los gobiernos democráticos posteriores al periodo autoritario mantienen como centro de negociación a la empresa pero habilitan la negociación de sindicatos interempresa y con federaciones sindicales con el acuerdo de ambas partes. Obviamente, al ser voluntaria la negociación interempresa y obligatoria la negociación por empresa, esta última ha sido siempre el centro de la negociación colectiva en Chile. El alto poder de movilización co-

lectiva de los empresarios es uno de los factores que explica la continuidad de los rasgos básicos del Plan Laboral (Ahumada 2023). Los gobiernos de la transición democrática y posteriores, si bien eliminan los aspectos más represivos de los derechos colectivos en Chile, mantienen de forma sustantiva el modelo de relaciones laborales. Esto se llevó a cabo mediante una estrategia de modificación de los derechos individuales pero sin cambios profundos en los derechos colectivos (Carneiro 2017).

Otro caso que presenta una variación interesante es Argentina. Como fue señalado, Etchemendy y Collier (2007) definen el nuevo modelo de relaciones laborales en Argentina que surge con el Kirchnerismo como un neocorporativismo segmentado que se diferencia tanto de un modelo neoliberal de libre mercado como del modelo corporativista predominante durante el periodo de la ISI en donde el sindicalismo era organizado y controlado por el Estado. Posteriormente, Etchemendy (2019b, 2021, 2019a) señala que el modelo argentino de negociación presenta problemas de coordinación salarial que dificultan el mantenimiento de una política macroeconómica relativamente estable en conjunto con la negociación salarial por rama de actividad. El modelo argentino, tuvo problemas para mantener alineados los aumentos salariales con los objetivos de inflación del gobierno. Como muestra Etchemendy (2019b), en Argentina, el modelo de negociación salarial utilizaba a sindicatos aliados al gobierno kirchnerista para anclar las expectativas de inflación y estos eran muchas veces los encargados de defender la pauta del gobierno frente a sindicatos no alineados. La mayor parte de las negociaciones son bipartitas y el Estado sólo interviene cuando la negociación se estanca. Al no tener una pauta formal del gobierno y un ámbito suprasectorial de presentación de sus preferencias a los actores, el modelo de negociación salarial kirchnerista funcionaba como un modelo de negociación modelada, pero a diferencia del modelo tradicional europeo, los actores que sirven de guía para la negociación no son los expuestos a la competencia internacional sino los aliados políticos del gobierno de turno. De esta forma, este modelo facilitaba los acuerdos sectoriales por fuera de las pautas de aumento salarial del gobierno.

El gráfico 61 muestra la diferencia de aumento salarial nominal anual entre sectores

transables y no transables para Argentina, Chile y Uruguay. Los valores negativos indican mayor aumento en el sector no transable y los valores positivos en el transable. Como se observa, Argentina presenta una variación mayor a Uruguay y Chile con una tendencia a la formación salarial en sectores no transables. Esta tendencia se observa también en Uruguay pero con una magnitud de aumento menor. Como vimos en el capítulo 4, estas presiones al aumento en el sector no transable en Uruguay fueron moderadas por las pautas del gobierno y por la presencia de cláusulas de paz. En el caso de Chile, el dominio del sector transable sobre el no transable es más claro que en Argentina y en Uruguay. Como es señalado en la literatura, este dominio del sector transable es esperable bajo una forma de negociación basada en el mercado, pero en este caso también es necesario tomar en cuenta que los aumentos salariales en ese sector también están asociados a mayores niveles de sindicalización (Friedman y col. 2011).

El análisis de estos casos muestra también la ausencia del camino europeo hacia la coordinación salarial en la región. Esta ausencia es esperable dada la segmentación de los mercados laborales en la región y la debilidad organizacional de los actores sociales. De hecho, el país con menor segmentación en el mercado laboral y con mayor capacidad organizacional por parte de los actores, en particular los sindicales,- dada la existencia de una única central sindical- es Uruguay y como vimos la coordinación salarial no se desarrolló mediante la actuación de confederaciones de trabajadores o empresarios. La ausencia de una vía europea hacia la coordinación deja a la región con dos opciones para construir instituciones que permitan moderar salarios: el mercado o el Estado.

## **2. Neocorporativismo como concepto radial**

El estudio de caso de Uruguay también permite observar la importancia de entender el componente de intercambio político para diferenciar distintos tipos de negociaciones salariales entre Estado y actores sociales. Uno de los puntos fundamentales de los argumentos manejados en los capítulos es que Uruguay construye en las diferentes etapas

históricas un sistema de negociación salarial diferente del tradicional estatismo latinoamericano pero también del clásico neocorporativismo europeo. En esta sección se busca insertar el concepto de neocorporativismo segmentado dentro del debate general sobre conceptualización de los arreglos neocorporativos.

El debate acerca de la conceptualización del neocorporativismo en los últimos años se ha centrado en la diferenciación de los arreglos neocorporativos de la década del 60' y 70' con la dinámica de pactos sociales que reaparece en algunos países europeos en la década del 90'. Para algunos autores, los pactos sociales no encajan en las explicaciones típicas de políticas de concertación de la teoría neocorporativa ya que muchos países neocorporativos nunca se han embarcado en una política de pactos y países con una estructura más pluralista han recurrido a estos mecanismos de intermediación de intereses (Brandl 2012).

El principal punto de discusión en estas perspectivas es si las condiciones estructurales del neocorporativismo (fuertes organizaciones de interés, centralizadas y jerárquicamente ordenadas) son condiciones necesarias o suficientes para definir el concepto. Para la literatura que sostiene que los pactos sociales son una forma de intermediación de intereses diferente del neocorporativismo, las condiciones estructurales son componentes necesarios del concepto y por lo tanto su ausencia transformaría a estos fenómenos en procesos diferentes a los que fueron conceptualizados en las décadas del 60' y 70'.

Para otros autores, el surgimiento de pactos sociales es una adaptación del neocorporativismo a las nuevas condiciones económicas post-keynesianas de apertura comercial, competencia global, políticas monetarias más restrictivas e integración de los mercados internacionales. Reconociendo las diferencias entre los arreglos neocorporativos del pasado y los actuales, para evitar un estiramiento conceptual, los trabajos recientes sobre el tema han dado lugar a un neocorporativismo con adjetivos. “*Competitive corporatism*”, “*supply-side corporatism*”, “*post-corporatism*”, “*organized decentralization*” (Avdagic, Rhodes y Visser 2011, 6) y “*creative corporatism*” (Ornston 2013) son algunos de las etiquetas utilizadas para conceptualizar la política neocorporativa en estos nuevos contextos.

En este apartado argumento que entre el concepto original de neocorporativismo, el

estatismo latinoamericano y la política de pactos sociales que surge en la década del 90' existe una relación radial que tiene como condición necesaria la categoría central de intercambio político.

Esta idea de intercambio político podemos entenderla como un concepto radial que permite establecer continuidades entre el neocorporativismo clásico, el corporativismo estatal latinoamericano y los pactos sociales. [Collier y Mahoney \(1993\)](#) sostienen que los conceptos radiales son una opción alternativa a la lógica de formación conceptual clásica, en donde dos miembros de una categoría conceptual no comparten todos los atributos definitorios pero al contrario de una lógica de parecido de familia, en la lógica radial, el significado general de una categoría esta anclado en una “subcategoría central” que corresponde a un caso típico o prototípico de la categoría. Las categorías no centrales son variantes de ésta y no necesariamente comparten atributos definitorios entre ellas sino sólo con la subcategoría central. La presencia de un atributo necesario en los conceptos radiales hace que estos mantengan una estructura conceptual más “cercana” que los parecidos de familia<sup>1</sup>. Por esta razón, la diferenciación entre conceptos radiales y parecidos de familia permite subrayar la continuidad presente en los primeros a diferencia de los segundos. Como surge del repaso teórico anterior, esta continuidad es fundamental para entender la mutación del fenómeno del neocorporativismo ante los cambios del contexto económico y político.

[Collier \(1995\)](#) busca diferenciar conceptualmente a diferentes tipos de neocorporativismo y plantea que los conceptos de neocorporativismo estatista y societal mantienen una relación radial con el concepto raíz de neocorporativismo definido por a) la estructuración de la representación de grupos mediante su reconocimiento oficial por parte de Estado; b)

1. [Barrenechea y Castillo \(2019\)](#) no diferencian entre una lógica conceptual radial de una de parecido de familia. En este aspecto, los autores siguen a [Goertz y Mazur \(2008\)](#) para quienes el clásico concepto radial de “madre”, que es el ejemplo original que utiliza [Lakoff \(1987\)](#) para ilustrar la estructura radial, seguiría una lógica de parecido de familia. [Barrenechea y Castillo \(2019\)](#) clasifican a una estructura conceptual con atributos necesarios y suficientes como un subtipo de parecido de familia que los autores denominan mixto. Al tener un atributo necesario, esta estructura mixta se diferencia de las demás lógicas de parecido de familia en donde ningún atributo se presenta como necesario y existe uno o más atributos que son suficientes para representar un concepto. A diferencia de este abordaje, resulta importante mantener la distinción entre los conceptos radiales y los parecidos de familia al compartir entre sí un atributo que sirve como ancla central de los conceptos no centrales.

**Figura 62: Neocorporativismo como concepto radial**



Fuente: Elaboración propia en base a Collier y Collier (1979), Fajertag y Pochet (2000) y Avdagic, Rhodes y Visser (2011).

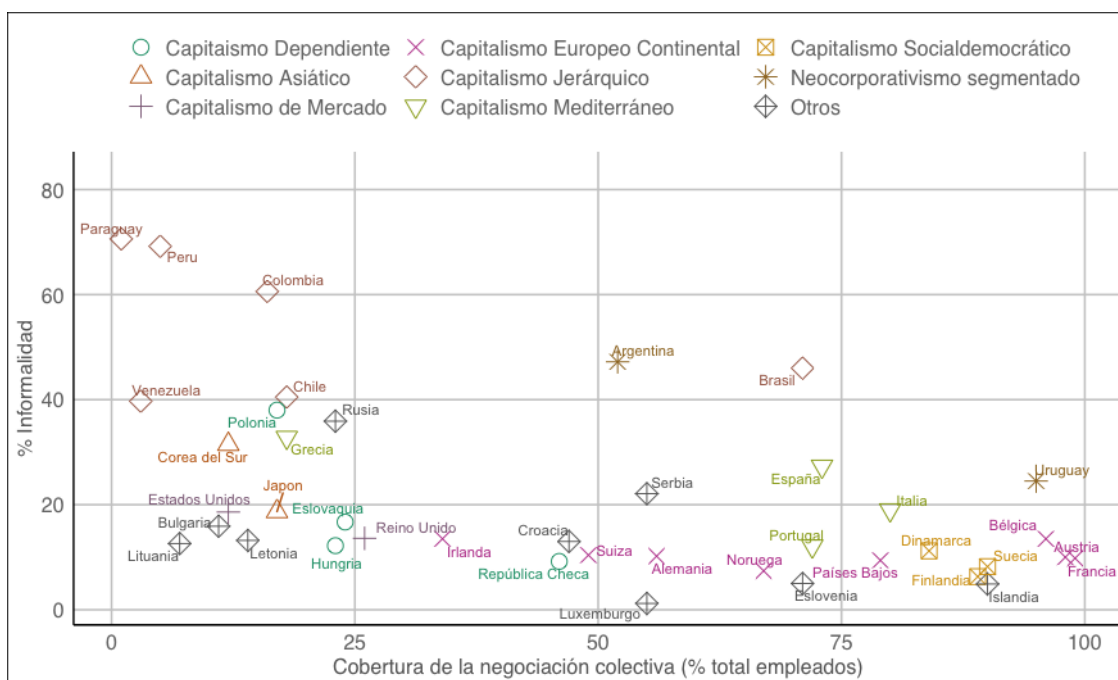
el subsidio de los grupos a través de mecanismos como la membresía obligatoria y facilidades para la recolección de impuestos sindicales; 3) control estatal sobre el liderazgo, las demandas, las finanzas y la gobernanza interna de las organizaciones. Para [Collier \(1995\)](#) mientras que el neocorporativismo societal enfatiza los elementos de estructuración y subsidio y el componente de control se encuentra atenuado, en el neocorporativismo estatista se enfatiza el elemento de control y el de estructuración y subsidio se encuentra atenuado. El problema con este enfoque es que la atenuación de los elementos constitutivos del concepto raíz nos puede llevar confundir estructuras radiales con conceptos disminuidos. Los subtipos disminuidos de un concepto no son instancias que representen completamente el concepto principal ya que algunos de sus atributos están ausentes estableciendo el carácter disminuido del concepto ([Collier y Levitsky 1997](#)). De esta forma por ejemplo, en el corporativismo totalitario los elementos de subsidio y estructuración de los grupos se ven disminuidos o ausentes en favor de la estructura de control de directo por parte del Estado ([Wiarda 1997](#)), pero no resulta adecuado definirlo como un subtipo disminuido de corporativismo sino como un régimen diferente. Por esta razón, al ubicar al intercambio político como la subcategoría central permite establecer continuidades entre diferentes tipos de arreglos neocorporativos pero manteniendo la diferenciación entre los mismos.

En el esquema 62 se incluye al neocorporativismo estatal porque como ha sido señalado por [Collier y Collier \(1979\)](#), la versión latinoamericana del neocorporativismo si bien presenta mayores niveles de control que la versión europea clásica, también presenta ciertos grados de intercambio político que permiten establecer continuidades con el neocorporativismo clásico y los pactos sociales.

El gráfico 63 busca mostrar las diferencias entre los distintos tipos de capitalismo<sup>2</sup> que se han identificado en la literatura y el neocorporativismo sementado en términos de cobertura de la negociación colectiva para trabajadores formales y porcentaje de trabajo informal. Un primer elemento importante que surge de la comparación es la radical di-

2. La clasificación de países como Capitalismo Socialdemocrático, Europeo Continental, Mediterráneo, Asiático y de Mercado esta basada en [Amable \(2003\)](#); la clasificación de Jerárquico en base a [Schneider \(2009\)](#) y la de Capitalismo Dependiente esta basada en [Nölke y Vliegenthart \(2009\)](#).

**Figura 63: Neocorporativismo segmentado en perspectiva comparada**



Fuente: Elaboración propia en base datos de OIT para cobertura de la negociación colectiva. Datos de informalidad de OIT, Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (2018).

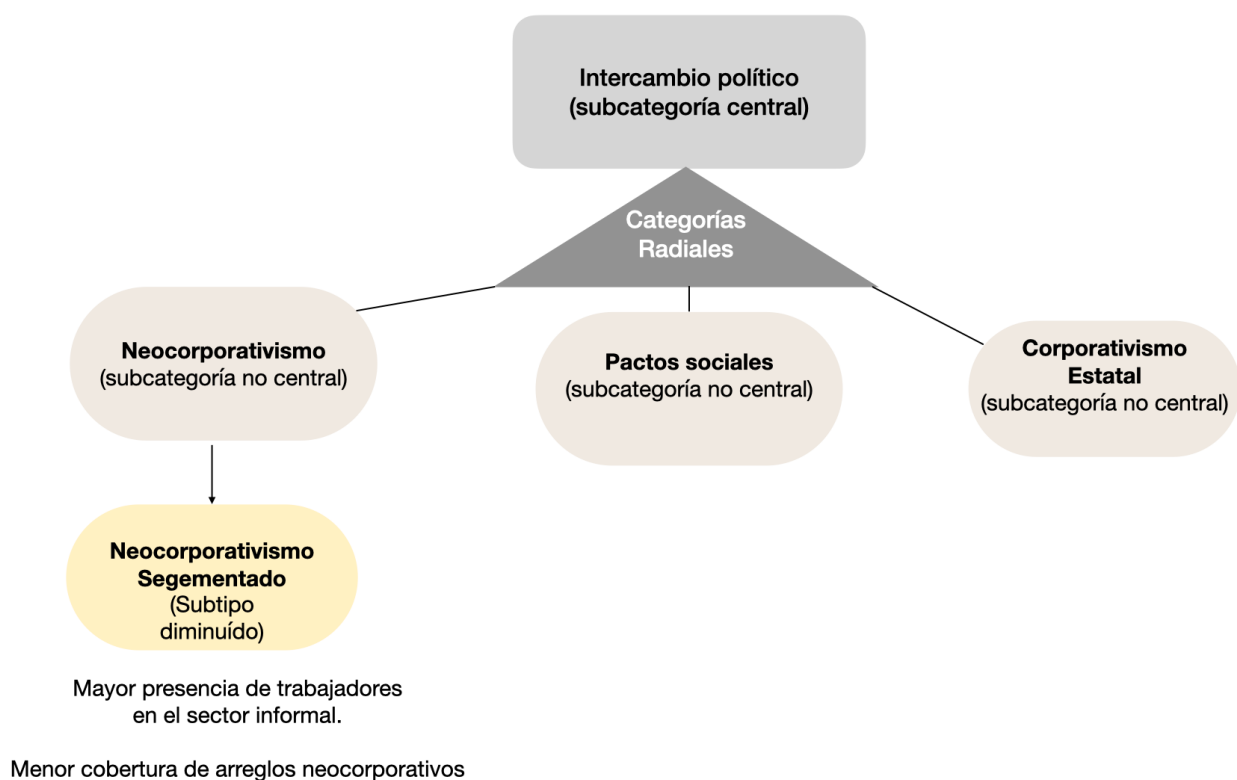
ferencia de Uruguay con el resto de los países de América Latina. El caso uruguayo es excepcional en la región dado sus bajos niveles de informalidad y una extensa cobertura de la negociación colectiva.

Como se muestra los gráficos 63, Uruguay presenta niveles de cobertura de la negociación colectiva muy superiores en relación a la región.

En este último aspecto con niveles muy altos incluso comparados con los de capitalismo socialdemócrata (Suecia, Dinamarca y Finlandia) y Europeo Continental (Bélgica, Austria, Francia, Países Bajos, Noruega, Alemania, Suiza e Irlanda). Sin embargo, a diferencia de estos países, presenta niveles de informalidad superiores, más altos incluso que los países de capitalismo de mercado (Estados Unidos y Reino Unido) pero comparables a los niveles que tienen los países clasificados como de capitalismo mediterráneo (España, Portugal e Italia).

La comparación del neocorporativismo entre diferentes regiones permite observar otra de las características del concepto que tiene amplia variación entre los países: la cobertura

**Figura 64: Neocorporativismo segmentado como subtipo disminuído**



Fuente: Elaboración propia.

de los acuerdos. Por lo tanto la ausencia de ese componente hace necesaria la diferenciación conceptual entre los arreglos neocorporativos con diferentes coberturas.

En base a esta evidencia comparada podemos clasificar al neocorporativismo segmentado como un subtipo disminuido de negociación neocorporativa. Los subtipos disminuidos representan una estrategia de innovación conceptual que permite la diferenciación y evita el estiramiento conceptual (Collier y Levitsky 1997). Como fue señalado, los subtipos disminuidos de un concepto no son instancias que representen completamente el concepto principal, algunos de sus atributos están ausentes estableciendo el carácter disminuido del concepto. En este caso, el neocorporativismo segmentado es un subtipo disminuido de negociación neocorporativa debido a que la menor cobertura de la negociación salarial producto de la existencia de un amplio sector informal no permite equiparar el concepto de neocorporativismo clásico con su versión sudamericana. El carácter disminuido del concepto no se deriva en este caso estrictamente de la ausencia de un atributo sino del umbral más bajo que presenta una variable definitoria del concepto: la cobertura de la negociación.

La cobertura en la negociación colectiva es un atributo importante del concepto del neocorporativismo por dos razones. Primero, porque el neocorporativismo es un mecanismo de representación de intereses sociales. La representación en este caso sería segmentada ya que existen grupos de trabajadores que no participarían de la lógica de representación neocorporativa quedando fuera no sólo de las organizaciones de interés sino también de los arreglos acordados entre las partes. En segundo lugar, la dinámica distributiva del neocorporativismo segmentado difiere bastante del neocorporativismo clásico ya que la segmentación de la representación también se refleja en una dualización de beneficios, cambiando radicalmente la lógica del conflicto distributivo en este arreglo institucional. Por esta razón, el carácter segmentado del neocorporativismo en América del Sur requiere una diferenciación conceptual que tome en cuenta esta especificidad en el análisis.

### **3. Neocorporativismo orientado por el Estado y políticas productivistas: una agenda de investigación**

Los trabajos sobre neocorporativismo han venido señalando el rol cada vez más activo del Estado como articulador entre los actores sociales. Tomando como base la teoría neocorporativa surgida en países europeos, este trabajo se centró en los mecanismos de coordinación salarial de las instituciones neocorporativas y en las consecuencias distributivas de este tipo de arreglos institucionales. Sin embargo, la agenda de investigación sobre estos temas no sólo se ha centrado en la discusión sobre cómo este tipo de institucionalidad puede moderar salarios sino también en su capacidad para generar una agenda productivista que aporte al crecimiento económico de los países. Esta agenda es un complemento necesario a la tradicional agenda distributiva asociada a este tipo de institucionalidad.

Ornston (2013) ha señalado como en la literatura acerca del neocorporativismo estas instituciones puede realizar diversas funciones y generar adaptaciones con el paso del tiempo. Distingue tres tipos de neocorporativismo. El neocorporativismo conservador depende del capital paciente, la protección social y la ayuda estatal para proteger y sostener las actividades de los actores sociales. El neocorporativismo competitivo busca articulaciones con los actores sociales para implementar reformas de mercado y restricciones fiscales para redistribuir recursos. Finalmente, el neocorporativismo creativo utiliza la cooperación institucionalizada para aumentar la inversión en nuevos recursos que actúan sobre el lado de la oferta haciendo menos énfasis en la protección del empleo y fomentando la re-calificación de trabajadores y la cooperación interempresas en proyectos de investigación y desarrollo.

Estas funciones del neocorporativismo están asociadas a dos conceptos de cooperación diferentes que han estado presentes en la literatura sobre el tema. Ornston y Schulze-Cleven (2015) distinguen entre cooperación a nivel de hechura e implementación políticas, lo que definen como concertación, y cooperación en el ámbito de la producción, lo que definen como coordinación. Estos dos niveles de cooperación tienen requerimientos

institucionales de funcionamiento diferentes y la coordinación es una cooperación entre actores más difícil de lograr que la concertación. Incluso la forma de coordinación más básica y menos estructurada sobre pagos, formación de capital humano e innovación, requiere que las empresas compartan información sensible sobre sus procesos y estrategias de producción con los trabajadores y con sus competidores (Ornston y Schulze-Cleven 2015, 8).

Tomando en cuenta estos conceptos, este trabajo estuvo centrado en explicar los requerimientos institucionales de la concertación en un contexto de actores débiles y mercados laborales segmentados. Como fue argumentado, en ese contexto la intervención estatal juega un papel muy importante para orientar las preferencias de los actores sociales. Una línea de investigación pendiente deberá centrarse en la capacidad del Estado y los actores sociales para emprender una agenda de cooperación en el ámbito de la producción que permita aumentos de productividad y un salto de crecimiento en la economía que establezca caminos de salida a la trampa del ingreso medio (Doner y Schneider 2016). Del desarrollo de esta agenda productivista depende el futuro y la sostenibilidad de las instituciones neocorporativas tanto en el Cono Sur como en Europa.

# Bibliografía

- Aboal, Diego, Bibiana Lanzilotta y Santiago Rego. 2012. «Booms de precios e ingresos de capitales en Uruguay:¿ déjá vu de la enfermedad holandesa?» Capítulo 2.3 en *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur:¿ Ficción o realidad?*, 239-257. Red Mercosur.
- Acciari, Louisa, Juana del Carmen Britez y Andrea del Carmen Morales Pérez. 2021. «Right to health, right to live: Domestic workers facing the COVID-19 crisis in Latin America». *Gender & Development* 29 (1): 11-33.
- Afonso, A, y F Bulfone. 2020. «Business against markets: employer resistance to collective bargaining liberalisation during the Eurozone crisis». *Comparative Political Studies* 53 (5): 809-846.
- Ahumada, Pablo Perez. 2023. *Building Power to Shape Labor Policy: Unions, Employer Associations, and Reform in Neoliberal Chile*. University of Pittsburgh Press.
- Álvarez-Rivadulla, María José. 2017. *Squatters and the Politics of Marginality in Uruguay*. Springer.
- Amable, Bruno. 2003. *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press on Demand.

- Amarante, Verónica, Rodrigo Arim, Mijail Yapor y col. 2015. «Desigualdad e informalidad en el Uruguay». *Desigualdad e informalidad. Un análisis de cinco experiencias latinoamericanas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Amarante, Verónica, Gabriel Burdín, Mery Ferrando, Marco Manacorda, Adriana Vernengo y Andrea Vigorito. 2009. «Informe final de la evaluación de impacto del PANES».
- Anria, Santiago, Verónica Pérez Bentancur, Rafael Piñeiro Rodríguez y Fernando Rosenblatt. 2022. «Agents of Representation: the organic connection between society and leftist parties in Bolivia and Uruguay». *Politics & Society* 50 (3): 384-412.
- Anria, Santiago, y Juan Bogliaccini. 2022. «Empowering Inclusion? The Two Sides of Party-Society Linkages in Latin America». *Studies in Comparative International Development* 57 (3): 410-432.
- Antía, Florencia, Marcelo Castillo y Fuentes. 2013. «La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22 (SPE): 153-174.
- Araya, Federico. 2019. «Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017.» En *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay*, editado por Juan Pablo Martínez y Pablo Casali. Montevideo: Uruguay. MTSS-OIT.
- Astori, Danilo. 1989. *La política económica de la dictadura*. Ediciones de la Banda Oriental.
- Avdagic, Sabina, Martin Rhodes y Jelle Visser. 2011. *Social pacts in Europe: Emergence, evolution, and institutionalization*. Oxford University Press.
- Baccaro, Lucio. 2003. «What Is Alive and What Is Dead in the Theory of Corporatism». *British Journal of Industrial Relations* 41 (4): 683-706.

- Baccaro, Lucio, y Chris Howell. 2017. *Trajectories of neoliberal transformation: European industrial relations since the 1970s*. Cambridge University Press.
- Baccaro, Lucio, y Marco Simoni. 2010. «Organizational Determinants of Wage Moderation». *World Politics* 62 (04): 594-635. ISSN: 0043-8871, 1086-3338.
- Baker, Andy, y Dalton Dorr. 2022. «Labor Informality and the Vote in Latin America: A Meta-analysis». *Latin American Politics and Society* 64 (2): 21-44. <https://doi.org/10.1017%2Flap.2022.4>.
- Baker, Andy, y Vania Ximena Velasco-Guachalla. 2018. «Is the Informal Sector Politically Different? (Null) Answers from Latin America». *World Development* 102:170-182. <https://doi.org/10.1016%2Fj.worlddev.2017.09.014>.
- Barrán, Juan Pedro, y Benjamin Nahum. 1981. *Battle, los estancieros y el imperio británico. Tomo II. Sección I: A la búsqueda de una definición del reformismo*.
- Barrenechea, Rodrigo, e Isabel Castillo. 2019. «The many roads to Rome: family resemblance concepts in the social sciences». *Quality & Quantity* 53 (1): 107-130.
- Beach, Derek, y Rasmus Brun Pedersen. 2019. *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- Bennet, Andrew. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Strategies for Social Inquiry. Cambridge ; New York: Cambridge University Press. ISBN: 978-1-107-04452-4 978-1-107-68637-3.
- Bennett, Andrew. 2008. «Process tracing: A Bayesian perspective». En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet M. Box-Steffensmeier, Henry E. Brady y David Collier. Oxford Academic.

- Bennett, Andrew. 2015. «Disciplining Our Conjectures: Systematizing Process Tracing with Bayesian Analysis». En *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey T. Checkel, 276-298.
- Blofield, Merike. 2009. «Feudal enclaves and political reforms: Domestic workers in Latin America». *Latin American Research Review* 44 (1): 158-190.
- Blofield, Merike, y Merita Jokela. 2018. «Paid domestic work and the struggles of care workers in Latin America». *Current Sociology* 66 (4): 531-546.
- Bogliaccini, Juan Ariel. 2012. «Small latecomers into the global market power conflict and institutional change in Chile and Uruguay». Tesis doctoral, The University of North Carolina at Chapel Hill.
- Bottinelli Freire, Eduardo, Cristian Maneiro y Lucia Pérez Chabaneau. 2012. «Giro a la izquierda y nuevas elites en Uruguay:¿ renovación o reconversión?» *Biblioteca Plural*;
- Brandl, Bernd. 2012. «Successful Wage Concertation: The Economic Effects of Wage Pacts and Their Alternatives: Successful Wage Concertation». *British Journal of Industrial Relations* 50 (3): 482-501. ISSN: 00071080.
- Breitung, Jörg, y Wolfgang Meyer. 1994. «Testing for unit roots in panel data: are wages on different bargaining levels cointegrated?» *Applied economics* 26 (4): 353-361.
- Broockman, David E. 2012. «The “problem of preferences”: Medicare and business support for the welfare state». *Studies in American Political Development* 26 (2): 83-106.
- Brum, Matías, e Ivone Perazzo. 2020. «Efectos de los Consejos de Salarios en los Sueldos de los Asalariados Privados». En *Estudios sobre Trabajo y Seguridad Social*, editado por Juan Pablo Martínez, 99-147. Edición Espacial Consejos de Salarios 4. Montevideo: Ministerio de Trabajo.

- Bucheli, Marisa. 2004. «Uruguay: La cobertura de la seguridad social en el empleo, 1991-2002». *Protección social y mercado laboral*.
- Bucheli, Marisa, y Magdalena Furtado. 2001. «La distribución del ingreso en Uruguay 1986-1999: Alternativas para su medición».
- Bull, Martin J. 1992. «The corporatist ideal-type and political exchange». *Political Studies* 40 (2): 255-272.
- Bunte, Jonas B. 2016. «Wage bargaining, inequality, and the Dutch disease». *International Studies Quarterly* 60 (4): 677-692.
- Bussemeyer, Marius R, Martin B Carstensen y Patrick Emmenegger. 2022. «Orchestrators of coordination: Towards a new role of the state in coordinated capitalism?» *European Journal of Industrial Relations* 28 (2): 231-250.
- Cabrera, Virginia, y Cecilia Cárpena. 2013. «Metodología para empalmar la ECH y los convenios colectivos». *Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT09/13*.
- Cabrera, Virginia, Cecilia Cárpena e Ivone Perazzo. 2013. «Cumplimiento de los acuerdos alcanzados en los Consejos de Salarios en Uruguay entre 2007-2011». *Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT10/13*.
- Caetano, Gerardo. 1992. «La república conservadora». *Tomo I. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental*.
- . 1997. «Las representaciones sociales y políticas en el Uruguay moderno (1900-1933)». *Prismas-Revista de historia intelectual* 1 (2): 127-134.
- Calmfors, Lars, John Driffill, Seppo Honkapohja y Francesco Giavazzi. 1988. «Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance». *Economic Policy* 3 (6): 13. ISSN: 02664658.

- Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay. 2023. *Análisis de la 9na. Ronda de Consejos de Salarios en el sector Comercio y Servicios*. Informe técnico. Cuesta Duarte-PIT CNT.
- Cámara de Representantes. 1941a. *Diario de Sesiones*. 17 de marzo.
- . 1941b. *Diario de Sesiones*. 17 de noviembre.
- . 1941c. *Diario de Sesiones*. 25 de Noviembre.
- . 1943. *Diario de Sesiones*. 7 de Julio.
- . 2009. «Diario de Sesiones. Cámara de Representantes». *Cámara de Representantes* 23 de julio (Versión Taquigráfica: 3599).
- Cámara de Senadores. 2009. «Diario de Sesiones. Cámara de Senadores». *Cámara de Senadores* 18 de agosto (Número 298, Tomo 465).
- Cameron, David R. 1984. «Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society». En *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, 143-78. Clarendon Press Oxford.
- Cappelli, Peter. 1990. «Is Pattern Bargaining Dead? An Exchange: Comment». *Industrial and Labor Relations Review* 44 (1): 152.
- Carlomagno, Guillermo, Bibiana Lanzilotta y Gonzalo Zunino. 2010. «La transmisión de la política monetaria en Uruguay: un análisis a partir de un modelo S-VEC». *DT* 4:2010.
- Carneiro, Fabricio. 2017. «Desagregando reformas: sindicatos y reformas laborales en izquierdas moderadas». Tesis de maestría, Universidad Torcuato Di tella.

- Carneiro, Fabricio, y Fernando Filgueira. 2023. «¿Crónica de una derrota inevitable? Tensiones distributivas en las bases sociales del FA y caída de su voto popular», editado por Juan Andrés Moraes Verónica Pérez, 77-103. ISBN: 978-9974-8594-3-2.
- Carnes, Matthew, e Isabela Mares. 2016. «Redefining Who's 'In' and Who's 'Out': Explaining Preferences for Redistribution in Bolivia». *The Journal of Development Studies* 52 (11): 1647-1664. <https://doi.org/10.1080%2F00220388.2016.1156091>.
- Carnes, Matthew E, e Isabela Mares. 2014. «Coalitional realignment and the adoption of non-contributory social insurance programmes in Latin America». *Socio-Economic Review* 12 (4): 695-722.
- Casella, Mariana. 2023. «Negociación colectiva. Revisión del sistema y sus recientes modificaciones». <https://www.castellan.com.uy/es/novedades/negociacion-colectiva-revision-del-sistema-y-sus-recientes-modificaciones/>.
- Castillo, Marcelo, y Gustavo Méndez Barbato. 2019. «Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005- 2017». En *En Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay*, MTSS-OIT.
- Chasquetti, Daniel. 1997. «Compartiendo el Gobierno: Multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, número 10, 25-45.
- Collier, David. 1995. «Trajectory of a Concept: "Corporatism" in the Study of Latin American Politics». En *New Approaches to Methods and Analysis*, 1.<sup>a</sup> edición, 135-162. Routledge. ISBN: 978-0-429-49937-1.
- Collier, David, y Steven Levitsky. 1997. «Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research». *World politics* 49 (3): 430-451.

- Collier, David, y James E Mahoney. 1993. «Conceptual “stretching” revisited: Adapting categories in comparative analysis». *American Political Science Review* 87 (4): 845-855.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. 1979. «Inducements versus Constraints: Disaggregating “Corporatism”». *American Political Science Review* 73 (4): 967-986.
- . 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Compromiso por el país. 2019. «Compromiso por el país». <https://lacallepou.uy/compromiso.pdf>.
- Cook, Maria Lorena. 2010. *Politics of labor reform in Latin America: Between flexibility and rights*. Penn State Press.
- Cook, Maria Lorena, y Joseph C. Bazler. 2013. «Bringing Unions Back in: Labour and Left Governments in Latin America».
- Crepaz, Markus M. L. 1992. «Corporatism in Decline?: An Empirical Analysis of the Impact of Corporatism on Macroeconomic Performance and Industrial Disputes in 18 Industrialized Democracies». *Comparative Political Studies* 25 (2): 139-168. ISSN: 0010-4140.
- Crouch, Colin. 1990. «Trade unions in the exposed sector: Their influence on neo-corporatist behaviour». En *Labour Relations and Economic Performance*, 68-91. Springer.
- . 1993. *Industrial relations and European state traditions*. Clarendon Press.
- Crowley, Stephen, y Miroslav Stanojević. 2011. «Varieties of Capitalism, Power Resources, and Historical Legacies: Explaining the Slovenian Exception». *Politics & Society* 39 (2): 268-295. ISSN: 0032-3292.

CUI-FESUR. 1990. *Guía sindical*. Informe técnico. CUI:FESUR.

Di Carlo, Donato. 2022. «Beyond neo-corporatism: state employers and the special-interest politics of public sector wage-setting». *Journal of European Public Policy*, 1-28.

Díaz, Ramón. 2018. *Historia Económica del Uruguay*. Edición actualizada.

Doeringer, Peter B, y Michael J Piore. 2020 (1971). *Internal labor markets and manpower analysis: with a new introduction*. Routledge.

Doglio, Natalia, Luis Senatore, Jaime Yaffé y Jorge Lanzaro. 2004. «Izquierda Política y Sindicatos en Uruguay (1971-2003)». *La Izquierda Uruguaya entre la Oposición y el Gobierno, editado Jorge Lanzaro. Montevideo: Fin de Siglo. ICP*, 251-295.

Dolabdjian, Carolina Panizza. 2016. «La negociación colectiva en el sector público (Ronda 2015-2016)». *Derecho Laboral. Revista de doctrina, jurisprudencia e informaciones sociales* 59 (264): 731-752.

Domínguez, Magdalena, Bibiana Lanzilotta y Rego. 2013. «¿ Qué instrumento? El efecto de la política monetaria sobre las expectativas en Uruguay.»

Doner, Richard F, y Ben Ross Schneider. 2016. «The middle-income trap: More politics than economics». *World Politics* 68 (4): 608-644.

Ebbinghaus, Bernhard. 2004. «The changing union and bargaining landscape: union concentration and collective bargaining trends». *Industrial Relations Journal* 35 (6): 574-587.

El Espectador. 2007a. «Compromiso Nacional: empresarios aseguran que el gobierno no los trata como debería». *El Espectador online* 15 de febrero.

- El Espectador. 2007b. «Compromiso Nacional: empresarios se retiran por no tener las garantías necesarias». *El Espectador online* 9 de febrero.
- . 2009. «Empresarios contra proyecto». *El Espectador online* 10 de agosto.
- El Observador. 1995. «Del dicho al hecho: Corto en el prometer, ¿largo en el cumplir?» *El Observador* 25 de febrero.
- . 2022. «Ajustes de salarios: gobierno defendió la "tradición" los empresarios pidieron que se cumpla convenio de OIT». *El Observador* 21 de setiembre.
- El País. 2009a. «Diputados aprueba ley de negociación colectiva». *El País online* 23 de julio.
- . 2009b. «Duras críticas a Lacalle y a la Ley de Caducidad». *El País online* 27 de agosto.
- . 2009c. «Mesa política de FA recibió al Pit Cnt». *El País online* 10 de agosto.
- Emmenegger, Patrick. 2015. «Maximizing institutional control: Union power and dismissal protection in Western Europe in the first half of the twentieth century». *Comparative politics* 47 (4): 399-418.
- Emmenegger, Patrick, Silja Häusermann, Bruno Palier y Martin Seeleib-Kaiser. 2012. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. OUP USA.
- Errandonea, Alfredo, y Daniel Costabile. 1969. *Sindicato y Sociedad en el Uruguay*. Editado por FCU. Montevideo.
- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen, David Soskice y col. 2001. «Social protection and the formation of skills: A reinterpretation of the welfare state». *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* 145:145-183.

- Estevez-Abe, Margarita, Torben Iversen y David Soskice. 2001. «Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State». *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage* 145:145-183.
- Etchemendy, Sebastián. 2019a. «Coordinación Salarial Gubernamental e Inter-Sectorial en el Neo-Corporativismo Segmentado: Orígenes y Desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015) 1». *Revista SAAP* 13 (2): 44-53.
- . 2019b. «The Rise of Segmented Neo-Corporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015)». *Comparative Political Studies* 52 (10): 1427-1465.
- . 2021. «Uruguay and Contemporary Theories of Wage Coordination: Origins and Stabilization of Segmented Neocorporatism, 2005–2019». *Latin American Politics and Society* 63 (2): 51-77.
- Etchemendy, Sebastián, y Ruth Berins Collier. 2007. «Down but Not out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina (2003–2007)». *Politics & Society* 35 (3): 363-401.
- Fairfield, Tasha. 2015a. *Private wealth and public revenue*. Cambridge University Press.
- . 2015b. «Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America». *Business and Politics* 17 (3): 411-441.
- Fairfield, Tasha, y Andrew E Charman. 2017. «Explicit Bayesian analysis for process tracing: Guidelines, opportunities, and caveats». *Political Analysis* 25 (3): 363-380.
- . 2022. *Social Inquiry and Bayesian Inference: Rethinking Qualitative Research*. Cambridge University Press.
- Fajertag, Edited Giuseppe, y Philippe Pochet. 2000. *Social Pacts in Europe New Dynamics*. 2.<sup>a</sup> edición. Bruselas: ETU.

- FESUR. 2004. *Hacia una Nueva Ley de Negociación Colectiva*. Informe técnico. FESUR – Representación en Uruguay.
- Filgueira, Carlos. 1988. «Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay». Capítulo 13 en *Política Económica y Actores Sociales*, editado por Patricio Silva, 473-509. PRELAC-Oficina Internacional del Trabajo.
- Filgueira, Fernando. 1990. «El movimiento sindical en la encrucijada: de la restauración a la transformación democrática». *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, número 4, 67-82.
- . 1994. «Un estado social centenario: el crecimiento hasta el límite del Estado social batllista». En *El largo adiós al país modelo*, editado por Filgueira. Arca.
- . 1998. «El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada». *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*, 71-116.
- . 2005. *Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social States*. Citeseer.
- Filgueira, Fernando, y Jorge Papadópulos. 1997. «Putting conservatism to good use? Long crisis and vetoed alternatives in Uruguay». *Rethinking Representation and Participation in Latin America*, 360-387.
- Finch, Henry. 1989. «Redefinición de la utopía en Uruguay: la política de bienestar social posterior a 1940». *Cuadernos del CLAEH*, número 52, 7-20.
- . 2005. «La economía política del Uruguay contemporáneo, 1970–2000». Ed. EBO. Montevideo.
- Flanagan, Robert J. 1999. «Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective». *Journal of Economic Literature* 37 (3): 1150-1175.

- Franzese, Robert J., y Peter A. Hall. 2000. «Institutional Dimensions of Coordinating Wage Bargaining and Monetary Policy». *Unions, employers, and central banks: Macroeconomic coordination and institutional change in social market economies*, 173-204.
- Frega, Ana. 1992. «Trabajadores y Consejos de Salarios en los años 40. Los desafíos de la negociación». En *Estado, corporativismo y acción social en Brasil, Argentina y Uruguay*, editado por Angela de astro Gomes, Ana Frega, Mónica Campins, Horacio Gaggero y Alicia Garro. Buenos Aires: Biblos, fundación Simón Rodríguez,
- . 2008. «La formulación de un modelo. 1890-1918». *Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005)*, 17-50.
- Frega, Ana, Mónica Maronna e Yvette Trochón. 1984. «La opción política de 1942: ¿“Golpe bueno”?» *Cuadernos del CLAEH* abril (30): 85-109.
- . 1985. «Los Consejos de Salarios como experiencia de concertación». *Cuadernos del CLAEH* 33 (10): 1.
- . 1987. *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*. Informe técnico.
- Frega, Ana, e Yvette Trochón. 1993. «Sindicatos, empresarios y Estado en Uruguay en los años 40. Negociación y confrontación». *Biblos*, número 5, 113-128.
- Friedman, Jorge, Marcelo LaFleur, Gerhard Reinecke, Fernando Baizán, Sebastián Faúndez, Esteban Pérez Caldentey, Mario Velásquez y Carlos Yévenes. 2011. «Apertura, brecha salarial y sindicalización en Chile: Un análisis microeconómico».
- Garay, Candelaria. 2016. *Social policy expansion in Latin America*. Cambridge University Press.
- Garrett, Geoffrey, y Christopher Way. 1999. «Public Sector Unions, Corporatism, and Macroeconomic Performance». *Comparative Political Studies* 32 (4): 411-434.

- George, Alexander L, y Andrew Bennett. 2005. *Case studies and theory development in the social sciences*. mit Press.
- Gerring, John. 2006. *Case study research: Principles and practices*. Cambridge university press.
- Gindling, Tim H, y Katherine Terrell. 2007. «The effects of multiple minimum wages throughout the labor market: The case of Costa Rica». *Labour Economics* 14 (3): 485-511.
- Gobeyn, Mark James. 1993. «Explaining the Decline of Macro-Corporatist Political Bargaining Structures in Advanced Capitalist Societies». *Governance: :An International Journal of Policy and Administration* 6 (1): 3-22. ISSN: 0952-1895, 1468-0491.
- Goertz, Gary, y Amy G Mazur. 2008. «Mapping gender and politics concepts: Ten guidelines». *Politics, Gender and Concepts: Theory and Methodology*, 14-43.
- Golden, Miriam A., y John B. Londregan. 2006. «Centralization of Bargaining and Wage Inequality: A Correction of Wallerstein». *American Journal of Political Science* 50 (1): 208-213. ISSN: 0092-5853, 1540-5907.
- Gonzalez, María Jose. 2019. «Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017». En *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay*, editado por Juan Pablo Martínez y Pablo Casalí. MTSS-OIT.
- Goos, Maarten, y Alan Manning. 2007. «Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain». *The review of economics and statistics* 89 (1): 118-133.
- Gordon, David, Michael Reich y Richard Edwards. 1973. «A theory of labor market segmentation». *American Economic Review* 63 (2): 359-365.

- Gough, Ian, Geof Wood, Armando Barrientos, Philippa Bevan, Graham Room, Peter Davis y col. 2004. *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts*. Cambridge University Press.
- Hacker, Jacob S, y Paul Pierson. 2002. «Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state». *Politics & Society* 30 (2): 277-325.
- . 2004. «Varieties of capitalist interests and capitalist power: A response to Swenson». *Studies in American Political Development* 18 (2): 186.
- Hancké, Bob. 2013. *Unions, central banks, and EMU: Labour market institutions and monetary integration in Europe*. OUP Oxford.
- Hassel, Anke. 2014. «The Paradox of Liberalization—Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy». *British Journal of Industrial Relations* 52 (1): 57-81.
- Häusermann, Silja, y Hanna Schwander. 2009. «Identifying Outsiders Across Countries: Similarities and Differences in the Patterns of Dualisation». *SSRN Electronic Journal*, ISSN: 1556-5068.
- Hecló, Hugh. 2010. *Modern social politics in Britain and Sweden*. ECPR press.
- Hicks, Alexander, y Lane Kenworthy. 1998. «Cooperation and Political Economic Performance in Affluent Democratic Capitalism». *American Journal of Sociology* 103 (6): 1631-1672. ISSN: 0002-9602, 1537-5390.
- Holland, Alisha C. 2017. *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge University Press.
- Huber, Evelyne, y John D Stephens. 2001. *Development and crisis of the welfare state: Parties and policies in global markets*. University of Chicago press.

- Humphreys, Macartan, y Alan M Jacobs. 2015. «Mixing methods: A Bayesian approach». *American Political Science Review* 109 (4): 653-673.
- Huo, Jingjing, y John D. Stephens. 2015. «From Industrial Corporatism to the Social Investment State». En *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, 410. Oxford University Press, USA.
- Ibsen, Christian Lyhne. 2013. *Consensus Or Coercion: Collective Bargaining Coordination and Third Party Intervention: PhD Thesis*. Department of Sociology, University of Copenhagen.
- Informe OIT. 2009. «Caso número 2699 (Uruguay)». *OIT* 10 de febrero.
- Instituto Cuesta Duarte. 2014. *Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios*. Instituto Cuesta Duarte-OIT.
- . 2022. *9na Ronda de Consejos de Salarios. Resultados preliminares y evolución reciente del salario real*. Informe técnico. Cuesta Duarte-PIT CNT.
- . 2023. *10ª Ronda de Consejos de Salarios Resultados principales, conclusiones preliminares y evolución del salario real*. Informe técnico. Cuesta Duarte-PIT CNT.
- Iversen, Torben. 1999. «Erratum: The Political Economy of Inflation: Bargaining Structure or Central Bank Independence?» *Public Choice* 101 (3): 285-306.
- Jessoula, Matteo, Paolo R. Graziano e Iliaria Madama. 2010. «‘Selective Flexicurity’ in Segmented Labour Markets: The Case of Italian ‘Mid-Siders’». *Journal of Social Policy* 39 (04): 561-583. ISSN: 0047-2794, 1469-7823.
- Johnston, Alison. 2011. «The Revenge of Baumol’s Cost Disease?: Monetary Union and the Rise of Public Sector Wage Inflation». *Monetary Union and the Rise of Public Sector Wage Inflation (March 15, 2011)*. *LEQS Paper*, número 32.

- Johnston, Alison. 2012. «European Economic and Monetary Union's perverse effects on sectoral wage inflation: Negative feedback effects from institutional change?» *European Union Politics* 13 (3): 345-366.
- Johnston, Alison, y Bob Hancké. 2009. «Wage inflation and labour unions in EMU». *Journal of European Public Policy* 16 (4): 601-622.
- Juncal Pérez, Agustín. 2018. «¿La manzana de la discordia? Las controversias sobre la legislación social agraria en Uruguay (1943-1946)». *Contemporánea* 9:149-166.
- Katz, Lawrence F, y col. 1999. «Changes in the wage structure and earnings inequality». En *Handbook of labor economics*, 3:1463-1555. Elsevier.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small states in world markets: Industrial policy in Europe*. Cornell University Press.
- Katzkowicz, Sharon, Gabriela Pedetti, Martina Querejeta y Marcelo Bergolo. 2021. «Low-skilled workers and the effects of minimum wage in a developing country: Evidence based on a density-discontinuity approach». *World Development* 139:105279.
- Kenworthy, Lane. 2002. «Corporatism and Unemployment in the 1980s and 1990s». *American Sociological Review* 67 (3): 367. ISSN: 00031224.
- Kenworthy, Lane, y Jonas Pontusson. 2005. «Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries». *Perspectives on Politics* 3 (03): 449-471. ISSN: 1537-5927, 1541-0986.
- Korpi, Walter. 1985. «Power resources approach vs. action and conflict: On causal and intentional explanations in the study of power». *Sociological theory* 3 (2): 31-45.
- . 2000. «The Power Resources Model». En 2000), *The Welfare State Reader*, editado por Christopher. Pierson y Francis G. Castles, 77-88. Polity Press.

- Korpi, Walter. 2006. «Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism: Protagonists, consenters, and antagonists». *World politics* 58 (2): 167-206.
- Kreckel, Reinhard. 1980. «Unequal Opportunity Structure and Labour Market Segmentation». *Sociology* 14 (4): 525-550. <https://doi.org/10.1177%2F003803858001400402>.
- La Diaria. 2021a. *El Sunca aprobó convenio colectivo con UPM por “inmensa mayoría”*. La Diaria.
- . 2021b. *Trabajadores metalúrgicos lograron un acuerdo bipartito con 100% de recuperación*. La Diaria.
- . 2023. *Oficialismo aprobó modificación de negociación colectiva pero empresarios recuerdan que queda pendiente una observación de la OIT*. La Diaria.
- La República. 2009. «Empresarios lanzan ofensiva mediática contra la ley de Negociación Colectiva». *La República online* 10 de agosto.
- Lakoff, George. 1987. «Women, fire, and dangerous things: What categories reveal about the mind». Capítulo 6. University of Chicago press.
- Lange, Peter, y Geoffrey Garrett. 1985. «The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974-1980». *The Journal of Politics* 47 (3): 792-827.
- Lanzaro, Jorge Luis. 1986. *Sindicatos y Sistema Político: Relaciones Corporativas En El Uruguay, 1940-1985*. FCU. 14.
- Lehmbruch, Gerhard. 1977. «Liberal Corporatism and Party Government». *Comparative Political Studies* 10 (1): 91-126.

- Levy, Jonah D, y Mari Miura. 2006. «New Directions in State Policy in France and Japan». *The state after statism: New state activities in the age of liberalization*, 93.
- Licandro, Gerardo, y Miguel Mello. 2014. «Firm inflation expectations and monetary policy in Uruguay». *Revista de economía* 21 (2): 41-75.
- Lindblom, Charles Edward. 2001. *The market system: What it is, how it works, and what to make of it*. Yale University Press.
- Lindvall, Johannes, y David Rueda. 2014. «The insider–outsider dilemma». *British Journal of Political Science* 44 (2): 460-475.
- Lorenzo, Fernando, Alfonso Capurro, Guillermo Carlomagno, Paula Garda, Bibiana Lanzilotta, Gonzalo Zunino y col. 2010. *Transmisión de la política monetaria a través del crédito. Enfoques microeconómicos*. Informe técnico.
- Luna, Juan Pablo. 2007. «Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay». *Latin American Politics and Society*, 1-30.
- . 2014. *Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies*. OUP Oxford.
- Madsen, Per Kongshøj. 1999. «Denmark: Flexibility, security and labour market success».
- Maloney, William F, y Jairo Nuñez Mendez. 2007. *Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America*. University of Chicago Press.
- Martin, Cathie Jo, y Kathleen Thelen. 2007. «The State and Coordinated Capitalism: Contributions of the Public Sector to Social Solidarity in Postindustrial Societies». *World Politics* 60 (01): 1-36. ISSN: 0043-8871, 1086-3338.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2005. «Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales».

- Marx, Paul. 2012. «Labour market dualization in France». *European Societies* 14 (5): 704-726. <https://doi.org/10.1080%5C%2F14616696.2012.709874>.
- Marx, Paul, y Peter Starke. 2017. «Dualization as Destiny? The Political Economy of the German Minimum Wage Reform». *Politics & Society* 45 (4): 559-584. <https://doi.org/10.1177%2F0032329217726793>.
- Mazzuchi, Graciela. 2009. *Las Relaciones Laborales En El Uruguay: De 2005 a 2008*. OIT.
- . 2011. «Salario mínimo en Uruguay y la creación de la base de prestaciones y contribuciones en 2004». *OIT Notas* 8 (11): 1-4.
- Mesa-Lago, Carmelo. 1985. «Desarrollo de la seguridad social en América Latina».
- Midaglia, Carmen, Florencia Antia, Fabricio Carneiro, Marcelo Castillo, Guillermo Fuentes y Belén Villegas Plá. 2017. «Orígenes del bienestar en Uruguay: explicando el universalismo estratificado». *Documento de Trabajo (On Line)/FCS-ICP; 01/17*.
- Midaglia, Carmen, Marcelo Castillo y Guillermo Fuentes. 2010. «El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay». *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, **numbers** 15-16, 123-154.
- Mishkin, Frederic S. 1995. «Symposium on the monetary transmission mechanism». *Journal of Economic perspectives* 9 (4): 3-10.
- Molina, Oscar, y Martin Rhodes. 2002. «Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept». *Annual review of political science* 5 (1): 305-331.
- Nahum, Benjamin, Ángel Cocchi, Ana Frega e Ivette TROCHÓN. 2007. *Historia uruguaya, tomo 7: Crisis política y recuperación económica 1930-1958*.

- Neri, Marcelo, Gustavo Gonzaga y José Camargo. 2021. «Minimum Wage, “Lighthouse Effect” and Poverty». *Brazilian Journal of Political Economy* 21:263-276.
- Nölke, Andreas, y Arjan Vliegenthart. 2009. «Enlarging the varieties of capitalism: The emergence of dependent market economies in East Central Europe». *World politics* 61 (4): 670-702.
- Notaro, Jorge. 2013. «Los salarios en Uruguay, 1930-1950». *América Latina en la historia económica* 20 (2): 96-120.
- Notaro, Jorge, C Fernández Caetano, L Castro, Chevalier, L Gastambide y M Ortiz. 2012. «Los Consejos de salarios en Uruguay: origen y primeros resultados 1940-1950». *Montevideo: Comisión Sectorial de Investigación Científica*.
- Oddone París, Gabriel. 2010. «El declive. Una mirada a la economía de Uruguay en el siglo XX». *Linardi & Risso, Montevideo*.
- OIT. 2011. «Individual Case (CAS) - Discussion: 2011, Publication: 100th ILC session (2011)». [http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100\\_COMMENT\\_ID,P13100\\_LANG\\_CODE:2556568,es:NO](http://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_LANG_CODE:2556568,es:NO).
- . 2018. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. Third. International Labour Office, Geneva.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1982. *The rise and decline of nations*. Yale University Press.
- Ornston, Darius. 2013. «Creative corporatism: the politics of high-technology competition in Nordic Europe». *Comparative Political Studies* 46 (6): 702-729.

- Ornston, Darius, y Tobias Schulze-Cleven. 2015. «Conceptualizing cooperation: Coordination and concertation as two logics of collective action». *Comparative Political Studies* 48 (5): 555-585.
- Palier, Bruno, y Kathleen Thelen. 2010. «Institutionalizing dualism: Complementarities and change in France and Germany». *Politics & Society* 38 (1): 119-148.
- Paster, Thomas. 2017. «How Do Business Interest Groups Respond to Political Challenges? A Study of the Politics of German Employers». *New Political Economy* 23 (6): 674-689.
- Peck, Jamie A. 1989. «Labour market segmentation theory». *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work* 2 (1): 119-144.
- Pedetti, Gabriela, Fanny Rudnitzky y Lucía Villamil. 2019. «Estrategia y políticas para la formalización laboral y la extensión de la protección social a las familias de la economía informal en Uruguay 2005-2017». En *Informalidad y políticas para la formalización laboral en Uruguay*, editado por Juan Pablo Martínez y Pablo Casali. MTSS-OIT.
- Perazzo, Ivone. 2012. «La negociación salarial en Uruguay: un modelo para analizar sus efectos». *Serie Documentos de Trabajo/FCEA-IE; DT07/12*.
- Pérez, Leda M, y Pedro M Llanos. 2017. «Vulnerable women in a thriving country: An analysis of twenty-first-century domestic workers in Peru and recommendations for future research». *Latin American Research Review* 52 (4): 552-570.
- Pérez, Pérez Bentancur, Rafael Piñeiro, Rafael Piñeiro Rodríguez y Fernando Rosenblatt. 2020. *How party activism survives: Uruguay's Frente Amplio*. Cambridge University Press.

- Pizzorno, Alessandro. 1978. «Political exchange and collective identity in industrial conflict». En *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*, 277-298. Springer.
- Pontusson, Jonas, David Rueda y Christopher R Way. 2002. «Comparative Political Economy of Wage Distribution: The Role of Partisanship and Labour Market Institutions». *British Journal of Political Science* 32 (2): 281-308.
- Pontusson, Jonas, y Peter Swenson. 1996. «Labor Markets, Production Strategies, and Wage Bargaining Institutions: The Swedish Employer Offensive in Comparative Perspective». *Comparative political studies* 29 (2): 223-250.
- Porrini, Rodolfo. 2002. «La historia de la clase obrera y los sindicatos en el siglo XX: Experiencias y aportes». *Trabajo & utopia* 22:18-42.
- . 2003. «Clase obrera, sindicatos y Estado en el Uruguay de la expansión industrial (1936-1947): algunas conclusiones y nuevos problemas para su investigación». *Estudios Ibero-Americanos* 29 (2): 171-196.
- . 2005. *La nueva clase trabajadora uruguaya (1940-1950)*. Serie Tesis de Posgrado en Humanidades. Udelar.FHCE.
- . 2011. «El sindicalismo uruguayo en el proceso histórico nacional (1870-2006)». *Historia del movimiento sindical uruguayo*.
- Portes, Alejandro, y Kelly Hoffman. 2003. «Latin American class structures: Their composition and change during the neoliberal era». *Latin American research review*, 41-82.
- Pucci, Francisco. 1989. «La Negociación Salarial En El Periodo de Reconstrucción Democrática». En *Ensayos Sobre El Uruguay de Los 80. Actores, Situaciones e Intereses*, CIESU. Montevideo.

- Pucci, Francisco. 1992. *Sindicatos y negociación colectiva, 1985-1989*. Ciesu.
- Ready, Kathryn J. 1990. «[Is Pattern Bargaining Dead? A Discussion]: Reply». *Industrial and Labor Relations Review*, 160-165.
- Regini, Mario. 2000. «Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization». *Politics & Society* 28 (1): 5-33.
- Rial, Juan. 1988. «El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización». Capítulo 14 en *Política Económica y Actores Sociales*, editado por Patricio Silva, 511-591. PRELAC-Oficina Internacional del Trabajo.
- Roberts, Kenneth M. 2008. «Is social democracy possible in Latin America». *Nueva Sociedad* 217 (9-10): 70-86.
- Rodríguez, Héctor. 1969. *El arraigo de los sindicatos*. Arca.
- Rohlfing, Ingo. 2012. *Case studies and causal inference: An integrative framework*. Springer.
- Rueda, David. 2005. «Insider–Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties». *American Political Science Review* 99 (01): 61-74. ISSN: 0003-0554, 1537-5943.
- . 2006. «Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Promotion». *British Journal of Political Science* 36 (03): 385. ISSN: 0007-1234, 1469-2112.
- . 2007. *Social democracy inside out: Partisanship and labor market policy in advanced industrialized democracies*. Oxford University Press on Demand.
- Rueda, David, y Jonas Pontusson. 2000. «Wage Inequality and Varieties of Capitalism». *World Politics* 52 (03): 350-383. ISSN: 0043-8871, 1086-3338.

- Ruiz, Esther. 2007. «Del viraje conservador al realineamiento internacional. 1933-1945». *A. Frega et al., Historia del Uruguay en el siglo XX (1890-2005). Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental*, 85-121.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games real actors play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Westview.
- Schipani, Andrés. 2022. «Left Behind: Labor Unions and Redistributive Policy under the Brazilian Workers' Party». *Comparative Politics* 54 (3): 405-428.
- Schmidt, Vivien A. 2002. *The futures of European capitalism*. OUP Oxford.
- Schmitter, Philippe C. 1974. «Still the Century of Corporatism?» *The Review of politics* 36 (1): 85-131.
- . 1982. «Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going». *Patterns of corporatist policy-making*, 259-79.
- Schneider, Ben Ross. 2009. «Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America». *Journal of Latin American Studies* 41 (03): 553. ISSN: 0022-216X, 1469-767X.
- . 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Schwander, Hanna, y Silja Häusermann. 2013. «Who is in and who is out? A risk-based conceptualization of insiders and outsiders». *Journal of European Social Policy* 23 (3): 248-269.
- Senatore, Luis, y Gustavo Méndez. 2010. «Las relaciones laborales en el Uruguay: Entre el neocorporativismo y la concertación salarial». *Cuestiones de agenda*.

- Silva, Eduardo, y Federico Rossi. 2018. *Reshaping the political arena in Latin America: From resisting neoliberalism to the second incorporation*. University of Pittsburgh Press.
- Simoni, Marco, y Tim Vlandas. 2020. «Labour market liberalization and the rise of dualism in Europe as the interplay between governments, trade unions and the economy». *Social Policy & Administration* 55 (4): 637-658. <https://doi.org/10.1111%2Fspol.12648>.
- Sosa, Álvaro. 2019. «Concertando la democracia». *Contemporánea* 10 (1): 37-56.
- Soskice, David W., y Peter A. Hall. 2001. *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford University Press Oxford.
- Souza, Paulo Renato, y Paulo Eduardo Baltar. 1979. «Salário mínimo e taxa de salários no Brasil».
- Spalding, Rose J. 1980. «Welfare policymaking: Theoretical implications of a Mexican case study». *Comparative Politics* 12 (4): 419-438.
- Stephens, John. D. 1979. *The Transition from Capitalism to Socialism*. MacMillan Publishing Company.
- Streeck, Wolfgang. 2005. «Industrial relations: From state weakness as strength to state weakness as weakness: Welfare corporatism and the private use of the public interest». *Governance in contemporary Germany: The semisoverign state revisited*, 138-64.
- Streeck, Wolfgang, y Philippe C. Schmitter. 1991. «From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market». *Politics & Society* 19 (2): 133-164.

- Swenson, Peter. 1991. «Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden». *World Politics* 43 (4): 513-544.
- . 2002. *Capitalists against markets: The making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden*. Oxford University Press on Demand.
- . 2004a. «Varieties of capitalist interests: Power, institutions, and the regulatory welfare state in the United States and Sweden». *Studies in American Political Development* 18 (1): 1-29.
- . 2004b. «Yes, and comparative analysis too: Rejoinder to Hacker and Pierson». *Studies in American Political Development* 18 (2): 196-200.
- Thelen, Kathleen. 2014. *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen, e Ikuo Kume. 2006. «Coordination as a Political Problem in Coordinated Market Economies». *Governance* 19 (1): 11-42. ISSN: 0952-1895, 1468-0491.
- Tratamiento en Comisión de Ley 18.566. 2009a. «Versión Taquigráfica de la Comisión Legislación del Trabajo». *Cámara de Representantes* 3 de junio (Versión Taquigráfica: 2051).
- . 2009b. «Versión Taquigráfica de la Comisión Legislación del Trabajo». *Cámara de Representantes* 20 de mayo (Versión Taquigráfica: 2037).
- . 2009c. «Versión Taquigráfica de la Comisión Legislación del Trabajo». *Cámara de Representantes* 10 de junio (Versión Taquigráfica: 2060).
- . 2009d. «Versión Taquigráfica de la Comisión Legislación del Trabajo». *Cámara de Representantes* 17 de junio (Versión Taquigráfica: 2066).

- Traxler, Franz. 2004. «The metamorphoses of corporatism: From classical to lean patterns». *European Journal of Political Research* 43 (4): 571-598.
- . 2010. «The long-term development of organised business and its implications for corporatism: A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations, 1980–2003». *European journal of political research* 49 (2): 151-173.
- Traxler, Franz, Sabine Blaschke y Bernhard Kittel. 2001. *National labour relations in internationalized markets: a comparative study of institutions, change and performance*. Oxford University Press.
- Traxler, Franz, y Bernd Brandl. 2010. «Collective bargaining, macroeconomic performance, and the sectoral composition of trade unions». *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 49 (1): 91-115.
- Traxler, Franz, Bernd Brandl y Vera Glassner. 2008. «Pattern bargaining: an investigation into its agency, context and evidence». *British Journal of Industrial Relations* 46 (1): 33-58.
- Traxler, Franz, y Bernhard Kittel. 2000. «The Bargaining System and Performance: A Comparison of 18 OECD Countries». *Comparative Political Studies* 33 (9): 1154-1190. ISSN: 0010-4140, 1552-3829.
- Unión Industrial Uruguay. 1941. *Sesión del día Miércoles 5 de Noviembre de 1941*. Revista de la Unión Industrial Uruguay, pág. 834.
- . 1947. *Gestiones de la Cámara de Industria*. Revista de la Unión Industrial Uruguay, pág. 433.
- Uriarte, Oscar Ermida. 2006. «La nueva legislación laboral uruguaya». *IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, número 4.

- Valentini, Mariana Ferreira. 2007. «Mecanismos de transmisión de la política monetaria en Uruguay: una aproximación al canal de tasas de interés y del crédito». Tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.
- Vigorito, Andrea. 1999. «La distribución del ingreso en Uruguay entre 1986 y 1997». *Revista de economía* 6 (2): 243-300.
- Vis, Barbara, Jaap Woldendorp y Hans Keman. 2012. «Economic Performance and Institutions: Capturing the Dependent Variable». *European Political Science Review* 4 (01): 73-96. ISSN: 1755-7739, 1755-7747.
- Vreeland, James Raymond. 2003. «Why do governments and the IMF enter into agreements? Statistically selected cases». *International Political Science Review* 24 (3): 321-343.
- Wallerstein, Michael. 1999. «Wage-Setting Institutions and Pay Inequality in Advanced Industrial Societies». *American Journal of Political Science* 43 (3): 649. ISSN: 00925853.
- Wallerstein, Michael, y Miriam Golden. 1997. «The Fragmentation of the Bargaining Society: Wage Setting in the Nordic Countries, 1950 to 1992». *Comparative Political Studies* 30 (6): 699-731. ISSN: 0010-4140, 1552-3829.
- Wallerstein, Michael, y Karl Ove Moene. 1993. «What's Wrong with Social Democracy». En *Market Socialism: The Current Debate*, 219-235. New York: Oxford University Press.
- Weir, Margaret, Ann Shola Orloff y Theda Skocpol. 1988. *The politics of social policy in the United States*. Volumen 2. Princeton University Press.

Wiarda, Howard J. 1997. *Corporatism and comparative politics: the other greatism*".  
Routledge.

Yunculer, Hatice Burcu Gurcihan, Caglar Yunculer y col. 2016. *Minimum Wage Effects on Labor Market Outcomes in Turkey*. Informe técnico.

Zurbruggen, Cristina. 2005. «Estado, empresarios y redes rentistas durante el proceso sustitutivo de importaciones en Uruguay: el path dependence de las reformas actuales». Tesis doctoral, Universität Tübingen.

# Appendices

# Apéndice A

## Capítulo 2

dB	Percepción acústica	Descripción en lenguaje	Equivalencia en razón de momios
3	diferencia significativa más pequeña	muy débil	2:1
6	diferencia distinguible de forma clara	débil	4:1
10	dos veces más fuerte	moderado	10:1
20	cuatro veces más fuerte	fuerte	100:1
30	ocho veces más fuerte	muy fuerte	1000:1

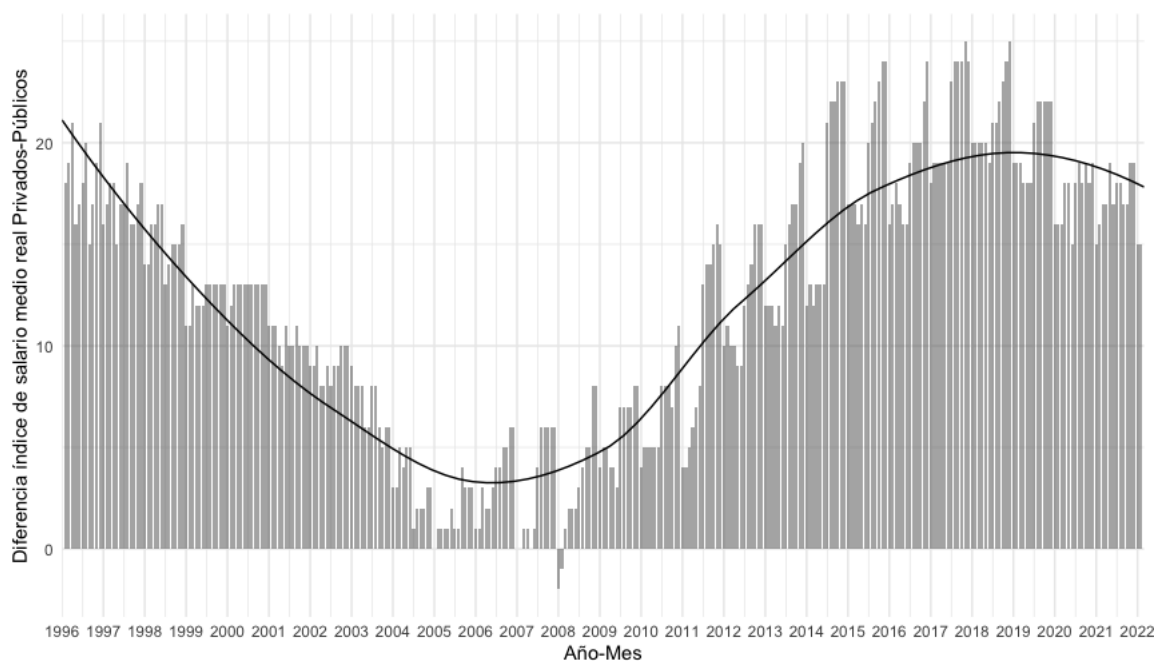
Fuente: extraído de [Fairfield y Charman \(2022, 133\)](#)

# Apéndice B

## Capítulo 4

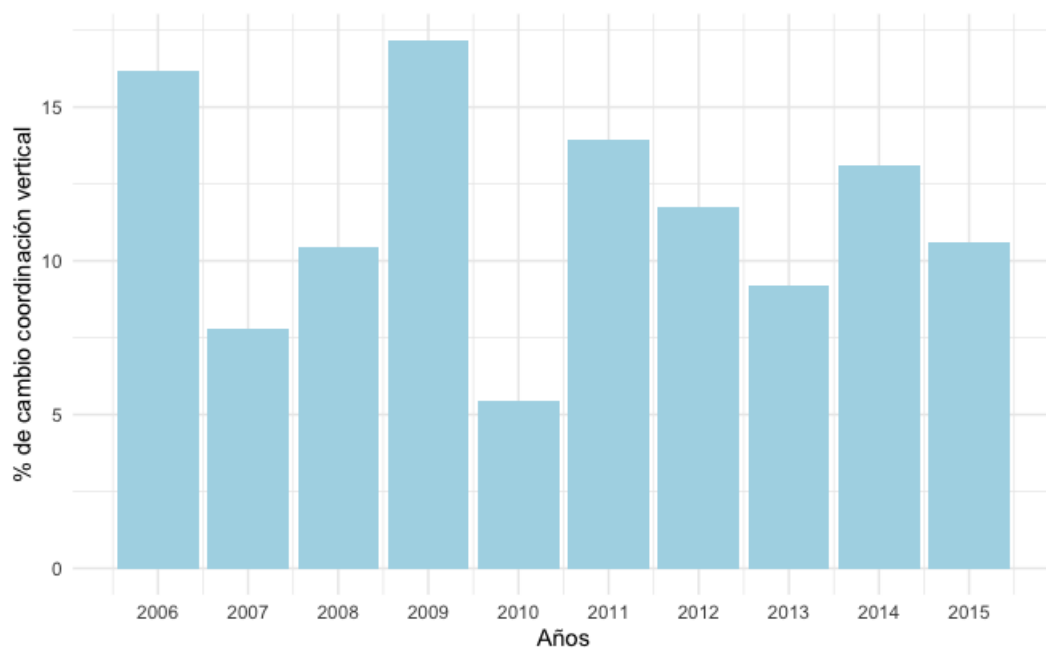
### 1. Anexo I

Figura 65: Diferencia de crecimiento de salario medio real sector público-privado



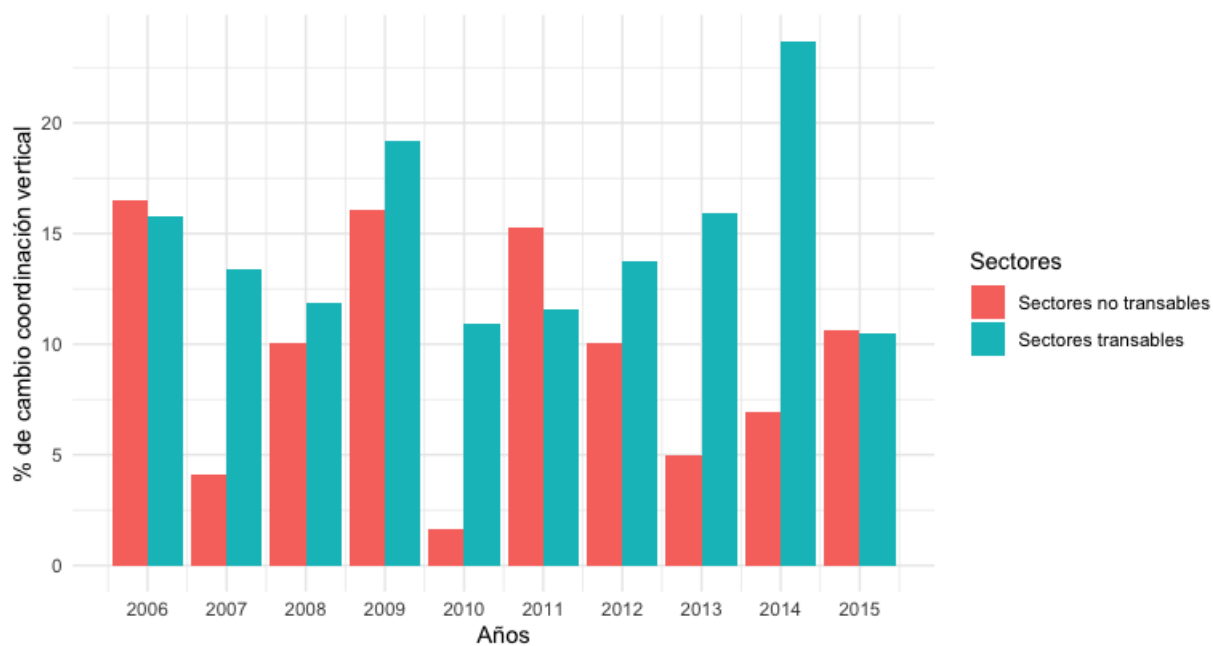
Fuente: Elaboración propia en base INE. Enero de 2005=100

**Figura 66: Diferencia porcentual entre el salario-hora promedio en laudos y ECH**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

**Figura 67: Diferencia porcentual entre el salario-hora promedio en laudos y ECH por sectores**



Fuente: Elaboración propia en base a ECH compatibilizadas IECON-UMAD.

## **2. Anexo II: Criterios metodológicos para la compatibilización de laudos y ECH**

La base de datos sobre laudos fue generada en la Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) en el marco del convenio CEPAL-OIT-MTSS, a partir de la información recabada de las decisiones de los Consejos de Salarios (CS) entre la primera y la quinta ronda de negociación, provistas por la Dirección Nacional de Trabajo. Para el análisis en el trabajo se analizaron los ajustes del laudo más bajo, esto es, el salario más bajo identificado entre las distintas categorías laborales que conforman la mesa de negociación.

En la generación de la base de datos a cada mesa de negociación se le asignó un laudo inicial. Existen cuatro situaciones para determinar esta asignación (Ver Nota Metodológica CSA (UETSS-DINATRA). El caso más recurrente es cuando el laudo asignado se corresponde con el laudo más bajo de la mesa de negociación establecido en el primer ajuste de la primera ronda de Consejo de Salarios. El segundo caso se corresponde con las mesas Residuales de cada grupo, donde al no establecerse explícitamente los laudos se optó por asignarle a esta mesa el Salario Mínimo Nacional vigente al 1ro de julio de 2005, momento de inicio de la primera ronda de CS. El tercer caso se corresponde con aquellas mesas de negociación que, habiendo formado parte en la primera ronda de una determinada mesa, con el devenir de las rondas se constituyeron como mesas específicas que negocian de manera independiente a la mesa original de la cual se desprende. En tal caso a la nueva mesa se le asigna la información de su mesa original hasta el momento que la misma se constituye. Dentro de esta información se encuentra el laudo inicial que se asigna.

Para la compatibilizar los laudos con los salarios declarados en la Encuesta Continua de Hogares se tomaron diversas decisiones metodológicas. Este trabajo de compatibilización tiene como antecedentes muy importantes los esfuerzos de [Perazzo \(2012\)](#), [Cabrera y Cárpena \(2013\)](#) y [Cabrera, Cárpena y Perazzo \(2013\)](#).

Para realizar compatibilización primero se asignó un código CIIU a 4 dígitos a cada mesa de negociación siguiendo la propuesta de la Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS. En los casos donde en los que a una mesa podría corresponderle múltiples criterios de asignación se optó por establecer el orden de prioridad fijado por la Unidad Estadística del Trabajo y la Seguridad Social del MTSS. A partir de 2011 las ECH cambian la codificación de CIIU 3 a CIIU 4 permitiendo una mayor desagregación en la compatibilización de mesas. Para mantener en el análisis durante todo periodo a los mismos sectores, se seleccionaron sólo los sectores que habían sido identificados con el código CIIU 3. Mediante este procedimiento se analizaron los 114 grupos que figuran en la tabla 17.

Por otro lado, debido a que los salarios declarados en la ECH están expresados en ingresos líquidos mientras que los ingresos expresados en los laudos son nominales, se optó por la realización de un descuento genérico de 20% correspondiente a aportes sociales para acercarlos a los líquidos. Tanto los salarios relevados de los laudos como los declarados en la ECH fueron deflactados a precios de diciembre de 2006.

**Cuadro 17: Grupos y mesas analizadas 2005-2019**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
1	Aceiteras	Transable	15
2	Administradoras de Crédito	No transable	15
3	Administradoras de fondos de ahorro previsional	No transable	14
4	Agencias de publicidad	Transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
5	Agencias de viaje	No transable	15
6	Agencias internacionales de Noticias periodísticas y fotográficas	No transable	14
7	Almacenes al por mayor	No transable	15
8	Aparatos eléctricos y electrónicos, electrodomésticos. Equipos y aparatos de radio, televisión y comunicación. Instrumentos médicos, ópticos y de precisión. Máquinas de oficina, de contabilidad y de informática	Transable	15
9	Apicultura	Transable	15
10	Áreas verdes	No transable	15
11	Artículos para el hogar	No transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
12	Aserraderos con o sin remanufactura, plantas de tableros y/o paneles, plantas chipeadoras y plantas impregnadoras	Transable	15
13	Atracciones Mecánicas y Afines	No transable	15
14	B) Empresas que brindan servicios de carga y descarga, estiba realizada para terceros, dentro del territorio nacional, (excepto Puertos, Depósitos fiscales, Aeropuertos, en régimen de Ley de Puertos Ley 16.246)	No transable	15
15	Bancas y agencias de quinientas y loterías	No transable	15
16	Barracas de construcción	No transable	15
17	Barracas y cooperativas de cereales	No transable	15
18	Bazares, ferreterías, Pinturerías y Jugueterías	No transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
19	Bebidas sin alcohol, aguas y cervezas	Transable	15
20	Bodegas	Transable	15
21	C) Almacenamiento y depósitos para terceros	No transable	15
22	Calzado	Transable	15
23	Campamentos, bungalows y similares	No transable	14
24	Canteras en general, caleras, balasteras, extracción de piedra, arena y arcilla, cementos y sus canteras, perforaciones en búsqueda de agua	No transable	15
25	Casas de cambios	No transable	15
26	Casas de fotografía	No transable	14
27	Casas de salud y residenciales de ancianos (con fines de lucro)	No transable	15
28	Caucho - Artículos varios	Transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
29	Celulosa, Papel, Pañales, Cartón y sus productos	Transable	15
30	Centrales de Redes de Pago y Cobranza	No transable	15
31	Choferes de taxímetros de Montevideo	No transable	15
32	Cines de Montevideo y zona balnearia de la Costa Este	No transable	15
33	Comercio minorista de alimentos	No transable	15
34	Compañías de seguros	No transable	15
35	Compañías extranjeras de aviación	Transable	15
36	Criaderos de Suinos	Transable	15
37	Curtiembres y sus productos	Transable	15
38	Derivados del petróleo y el carbón, asfalto, combustibles, lubricantes, productos bituminosos	Transable	15
39	Despachantes de aduana	No transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
40	Diques, varaderos y astilleros	Transable	15
41	Dulce, chocolates, golosinas, galletitas y alfajores. Panificadoras y otros productos alimenticios	Transable	15
42	Educación no formal	No transable	15
43	Empaque y envasado de frutas, legumbres y hortalizas. Servicio de frío para frutas y plantas de elaboración de concentrados y otros derivados del citrus	Transable	15
44	Empresas de limpieza	No transable	15
45	Empresas de pompas fúnebres y sus previsoras	No transable	15
46	Empresas suministradoras de personal	No transable	15
47	Enseñanza Preescolar, Primaria, Secundaria y Superior	No transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
48	Entidades gremiales	No transable	15
49	Entidades Sociales	No transable	15
50	Envasado electromecánico de supergás	No transable	15
51	Estaciones de servicio, Gomerías y Estacionamientos. Bandeja "Estaciones de servicio"	No transable	15
52	Estudios contables profesionales y no profesionales	No transable	15
53	Extracción e industrialización de minerales metálicos	Transable	14
54	Extracción e industrialización de piedras preciosas y semipreciosas	Transable	15
55	Fábrica de carrocerías y tapicerías; ensamblado de vehículos automotores, remolques, semirremolques, bicicletas, otros equipos de transporte	Transable	15

Continúa en la siguiente página

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
56	Fabricación de Prendas de Tejido de Punto	Transable	14
57	Fábricas de Pastas	No transable	15
58	Farmacias, homeopatías y herboresterías	No transable	15
59	Forestación (incluido Bosques, Montes y Turberas)	Transable	15
60	Fruticultura, horticultura, floricultura	Transable	15
61	Ganadería, agricultura y actividades conexas	Transable	15
62	Hormigón premezclado y prefabricado	Transable	15
63	Hoteles de alta rotatividad	No transable	15
64	Hoteles, Apart Hoteles, Motels y Hosterías	No transable	15
65	Industria e instalaciones de la Construcción	No transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
66	Industria Farmacéutica Laboratorios de Especialidades Farmacéuticas (industriales y comerciales), salvo para el personal comprendido en los laboratorios afiliados a la Asociación de Laboratorios Nacionales	Transable	15
67	Industria Frigorífica/Carne vacuna	Transable	15
68	Industria Láctea (excl. Distribuid.)	Transable	15
69	Industrias metálicas básicas	Transable	15
70	Informática	No transable	15
71	Inmobiliarias y administración de propiedades	No transable	15
72	Investigación de mercado y estudios sociales	No transable	15
73	Lavaderos, peinaderías, hilanderías, tejedurías y fabricación de productos textiles diversos	Transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
74	Librerías y Papelerías	No transable	15
75	Licorerías	Transable	15
76	Mensajería y correos privados	No transable	15
77	Molinos de arroz	Transable	15
78	Molinos de sal	Transable	10
79	Operadores y terminales portuarias	No transable	15
80	Panificadoras industriales	No transable	15
81	Parquet, Productos no especificados de madera, corcho, mimbre y muebles (excepto plásticos y metálicos)	No transable	15
82	Peluquerías Unisex (de damas, hombres y niños)	No transable	15
83	Perfumería	Transable	15
84	Pinturas	Transable	15
85	Plantas Procesadoras de Pescado	Transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
86	Prendas de vestir y afines	Transable	15
87	Producción de hielo y cámaras de frío	No transable	15
88	Productos de plástico y juguetes	Transable	15
89	Productos Químicos, sustancias químicas básicas y sus productos	Transable	15
90	Raciones Balanceadas	Transable	15
91	Radios de AM y FM y sus ediciones periodísticas del interior	No transable	15
92	Recolección de residuos domiciliarios y barrido de calles	No transable	15
93	Repuestos para automotores	No transable	15
94	Residual G.10	No transable	15
95	Residual G.13	No transable	14
96	Residual G.14	No transable	13
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
97	Residual G.18	No transable	15
98	Residual G.19	No transable	15
99	Restaurantes, Parrilladas y Cantinas	No transable	15
100	Seguridad Física	No transable	15
101	Servicios de acompañantes	No transable	15
102	Supermercados	No transable	15
103	Tabacos y cigarrillos	Transable	15
104	Talleres gráficos de obra (pre-impresión, impresión sobre cualquier sustrato, pos impresión, encuadernación, edición, grabado y reproducción fotográfica, fotomecánica, láser y edición digital	No transable	15
105	Talleres Mecánicos, Chapa y Pintura	No transable	15
Continúa en la siguiente página			

**Cuadro 17 – Continúa de la página anterior**

<b>ID</b>	<b>Grupo</b>	<b>Sector</b>	<b>n</b>
106	Tiendas	No transable	15
107	Tintorerías	No transable	15
108	Trabajadores administrativos - Captura	No transable	15
109	Trabajadores médicos	No transable	15
110	Trabajadores no médicos	No transable	15
111	transporte Marítimo. De ca- botaje, alto cabotaje y ultra- mar	No transable	15
112	Transporte terrestre de pasa- jeros. Urbano	No transable	15
113	TV por abonados de Monte- video	No transable	15
114	Viñedos	Transable	15

Fuente: Elaboración propia

## Entrevistas

- Alejandra Pico. Economista del Instituto Cuesta Duarte y asesora del PIT-CNT. 27 de febrero de 2019.
- Federico Barrios. Dirigente Molineros, secretariado del PIT-CNT representante en el Consejo Superior Tripartito. 15 de marzo de 2019.
- Braulio Zelko. Economista. Asesoría Macroeconómica del MEF durante los gobierno del Frente Amplio. 30 de mayo 2019.
- Juan Benitez. Economista. Asesoría Macroeconómica del MEF durante los gobierno del Frente Amplio. 30 de mayo 2019.
- María Carvevale. Economista. Asesoría Macroeconómica del MEF durante los gobierno del Frente Amplio. 30 de mayo 2019.
- Marcelo Lombardi. Gerente General Shopping Tres Cruces.Ex presidente de la Cámara de Comercio y Servicios. 2 de Agosto de 2019.
- Juan Maihlos. Asesor de la Cámara de Comercio y Servicios. 26 de Julio de 2019.
- Julio Guevara. Consultor y Asesor de la Cámara de Comercio y Servicios. 21 de Agosto de 2019.
- Juan Castillo fue Secretario General del PIT-CNT y Director Nacional de Trabajo, actual Secretario General del Partido Comunista. 24 de noviembre de 2016.
- Eduardo Brenta fue senador y Ministro de Trabajo y Seguridad Social durante los gobierno del Frente Amplio. 29 de noviembre de 2016.
- Jorge Pozzi fue diputado e integrante de la Comisión de Trabajo en representación del Frente Amplio. 2 de mayo de 2016.
- Nelsón Lustanau fue subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social durante los gobierno del Frente Amplio. 11 de setiembre de 2019.

- Juan Pablo Martínez. Economista. Fue adjunto al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social durante los gobierno del Frente Amplio. 29 de octubre de 2020 (Por zoom).
- Mario Bergara Actual senador, fue Presidente del Banco Central de Uruguay y Ministro de Economía durante los gobierno del Frente Amplio. 19 de mayo de 2021 (Por email).