

## Negociación colectiva, recursos de poder y resultados distributivos. El caso de los Consejos de Salarios en Uruguay

**Gonzalo Durán**

Universidad de Chile    
Departamento de Trabajo Social

<https://dx.doi.org/10.5209/crla.92245>

Recibido: 2 de octubre de 2023 • Aceptado 29 de febrero de 2024

**Resumen:** Este artículo analiza la relación entre el poder construido por la clase trabajadora uruguaya y su impacto en la desigualdad económica, a partir de la teoría de los recursos de poder, entrevistas y análisis estadístico. ¿Cómo se han configurado los recursos de poder de la clase trabajadora? ¿qué relación tiene esta configuración con la desigualdad? Los hallazgos muestran cómo el carácter unitario y solidario de los sindicatos de sector fortalecen el poder asociativo. Los Consejos de Salarios han sido el resultado de luchas reconocidas en las instituciones del país, que permiten una negociación salarial inclusiva. Se observa un poder societal efectivo, que ha derivado una sólida alianza programática entre el Frente Amplio (una colación política de izquierda) y el PIT-CNT. Se concluye que los Consejos de Salarios han tenido un impacto positivo en la distribución de ingresos y que coinciden con la fase de profundización del poder institucional a favor de las y los trabajadores.

**Palabras clave:** negociación colectiva; distribución de ingresos; poder asociativo; recursos de poder.

## <sup>ENG</sup> Collective bargaining, power resources and distributional outcomes. The case of the Wage Councils in Uruguay

**Abstract:** This article analyses the relationship between the power constructed by the Uruguayan working class and its impact on economic inequality, based on the power resources theory, interviews and statistical analysis. How have the power resources of the working class been shaped? what is the relationship between this setup and inequality? The findings show how the unitary and solidarity-based character of sectoral unions strengthens associational power. The Wage Councils have been the result of recognised struggles in the country's institutions, which allow for inclusive wage bargaining. Effective societal power is observed, which has resulted in a strong programmatic alliance between the Frente Amplio and the PIT-CNT. It is concluded that the Wage Councils have had a positive impact on income distribution and that they coincide with the phase of deepening institutional power in favour of workers.

**Keywords:** collective bargaining; income distribution; power resources.

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Teoría de los recursos de poder. 3. Metodología. 4. Resultados. 4.1. Recursos de poder en el sistema uruguayo de relaciones laborales. 4.1.1. Recursos de poder institucional de las y los trabajadores. 4.1.2. Poder asociativo. 4.1.3. Poder societal. 4.1.4. Poder estructural. 4.2. Resultados en la distribución de los ingresos. 4.2.1. Salario mínimo, sector de bajos salarios y curvas salariales. 4.2.2. Tasa de plusvalía. 4.2.3. El coeficiente de Gini. 4.2.4. Discusión. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

**Cómo citar:** Durán, G. (2025). Negociación colectiva, recursos de poder y resultados distributivos. El caso de los consejos de salarios en Uruguay, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 43(1), 129-148.

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Uruguay es el mejor ejemplo de un sistema inclusivo de fijación de salarios en América Latina. Allí, la negociación colectiva tiene lugar predominantemente a nivel sectorial y la cobertura de los convenios colectivos pasó de menos del 10% en 2004 a alrededor del 95% de las personas asalariadas en 2014 (Velasco, 2019), incluidas las y los trabajadores rurales y servicio doméstico. Siguiendo la taxonomía de la OCDE (2019), se trata de un caso de negociación colectiva centralizada con coordinación inducida por el Estado.

El objetivo de este artículo es entender el sistema uruguayo de los Consejos de Salarios desde una perspectiva socioeconómica y siguiendo la Teoría de los Recursos de Poder (TRP). Este enfoque teórico es relativamente novedoso en América Latina y en particular para el caso de Uruguay. Se analiza cómo un sistema de fijación de salarios anteriormente exclusivo se ha transformado en un sistema inclusivo, con qué recursos de poder cuenta este sistema de fijación de salarios y cuáles son los resultados de este cambio de sistema en la distribución de los ingresos.

En concreto, esta investigación busca responder dos preguntas de investigación centrales: ¿Cuáles son los recursos de poder que tiene la clase trabajadora en Uruguay al alero del sistema de Consejos de Salarios?, ¿qué impactos distributivos se observan a partir de esta experiencia?

Las preguntas previas son relevantes en tiempos de desmantelamiento de los derechos colectivos del trabajo. Además, el caso de Uruguay puede arrojar luz a la discusión contemporánea sobre la conveniencia de la negociación colectiva por rama de actividad económica. Desde el pensamiento económico dominante (teoría de la productividad marginal), se asiste a un debate sobre la 'distribución' que no entra en las coordenadas de lo político, en tanto relaciones de poder entre Trabajo y Capital. El enfoque seguido en la presente obra es muy distinto: al seguir la TRP, se busca un entendimiento precisamente centrado en las relaciones de poder entre clases contendientes. La comprensión del sistema Uruguayo de los Consejos de Salarios en base este registro, tiene una implicancia directa sobre los debates continentales relativos al futuro del trabajo y en particular al rol de la negociación colectiva.

Para abordar las cuestiones anteriormente planteadas se opta por una metodología cualitativa y cuantitativa. Se realizan entrevistas semiestructuradas en profundidad con figuras claves del movimiento sindical uruguayo. Además, esta investigación se complementa con la elaboración y posterior análisis de indicadores económicos sobre distribución de ingresos.

El caso uruguayo muestra cómo la negociación colectiva puede fortalecerse y convertirse en la forma dominante de fijación de salarios en un corto plazo durante las últimas décadas. Se trata de un caso excepcional, sobre todo porque una cobertura tan elevada de la negociación colectiva suele verse en países más desarrollados.

El resto del artículo se organiza de la siguiente forma. La sección 2 presenta la TRP que es el marco conceptual que guiará el análisis. A continuación, en la sección 3 se detalla la metodología seguida. La sección 4 es de resultados y es el foco del artículo. Allí, se presentan los hallazgos tanto de las entrevistas como del análisis de los indicadores de distribución de ingresos. Las conclusiones se presentan en la sección final.

---

<sup>1</sup> Parte de esta investigación fue financiada por el fondo U-Inicia [UI-006/23] de la Universidad de Chile y por el DAAD (Alemania).

## 2. Teoría de los recursos de poder

La Teoría de los Recursos de Poder fue desarrollada inicialmente por Walter Korpi a fines de los 70 como forma de explicar las relaciones de poder en el marco de los Estados de Bienestar en Europa. Según Korpi,

La probabilidad de cambios en la organización económica de la sociedad depende básicamente de los cambios en la distribución de los recursos de poder entre las clases sociales contendientes. Los recursos de poder de la burguesía están basados principalmente en el Capital (Traducción propia, Korpi, 1978:317).

La idea de los recursos de poder y fuerzas contendoras sigue la tradición Marxista de la lucha de clases. Para Marx, los límites de la jornada de trabajo, del salario mínimo y de la ganancia máxima de las empresas es “una cuestión de los respectivos poderes de los combatientes” (traducción propia, Marx, 1969: 30).

El enfoque de los recursos de poder no se debe, sin embargo, sólo a los aportes de Korpi. En su estado actual, el enfoque se ha nutrido de diversas contribuciones. Una de las más importantes es la de Erik Olin Wright y posteriormente la de Beverly Silver.

Erik Olin Wright (2000) junto a Luca Perrone (1983) plantearon la noción de poder estructural. El punto clave para entender este recurso de poder es lo que ellos llamaron el potencial disruptivo, es decir, el poder que tiene un colectivo social dada su posición en un determinado proceso productivo. El poder estructural distingue dos fuentes: primero, la existencia de habilidades y competencias laborales muy específicas y que no son fácilmente reemplazables y, en el mismo plano, la presencia de mercados del trabajo estrechos. La segunda fuente de poder estructural deviene de la posición estratégica (Womack, 2007) que tienen los trabajadores/as y que determina que un proceso productivo se vea interrumpido no sólo en el espacio donde laboran los trabajadores/as con posición estratégica, sino toda la cadena de valor. Silver (2003) llamó al primer factor ‘poder estructural de mercado de trabajo’ y al segundo factor ‘poder estructural de puesto de trabajo’.

Junto a las contribuciones de Olin Wright y Silver, destaca el desarrollo e impulso que le ha dado a este enfoque la escuela de Jena en Alemania. Aquí, el grupo de trabajo *Arbeitskreis Strategic Unionism* desarrolló la Pirámide de los Recursos de Poder (Strategic Unionism, 2013) que sintetiza 4 recursos de poder: estructural, asociativo, societal e institucional, y se ha convertido en una caja de herramientas para el mundo sindical tanto en los países del norte como en el sur global.

El poder asociativo, también conocido como poder organizacional, corresponde a la capacidad que tiene la clase trabajadora para organizarse en sindicatos y otras formas asociativas que representen sus intereses (incluidos los partidos políticos). Este poder no conoce fronteras y puede ir desde una formación local como un cuerpo colectivo en el lugar de trabajo, hasta una formación internacional como los llamados sindicatos globales.

El poder asociativo suele ser evaluado de acuerdo a la tasa de sindicalización (cita requerida), sin embargo, más allá de ese patrón empírico, es un poder que abarca mucho más y tal como lo señalan Lévesque y Murray (2010) también tiene que ver con la eficiencia organizacional, la infraestructura, la participación de las bases y la cohesión interna. Esto quiere decir que no podemos evaluar el poder asociativo sólo por la tasa de sindicalización o fuerza nominal numérica de la clase trabajadora, sino también por cuestiones más concretas que permiten advertir sobre la calidad de dicha fuerza organizada. Perry Anderson, el sociólogo británico, dirá que si los sindicatos fallan al momento de articular la interacción de los recursos antes mencionados, ellos se vuelven ineficientes como organizaciones de clase (Anderson, 1977). Es la idea del cascarón vacío. En una reciente publicación Lehndorff et al. (2018), sostienen que el poder organizacional no es sólo la fuerza numérica, sino también la habilidad de movilizar exitosamente a los trabajadores/as.

El poder societal es la habilidad que tienen las y los trabajadores organizados para crear alianzas con movimientos sociales en la búsqueda de objetivos comunes. Significa, por lo tanto, ir más allá de los intereses particulares de un grupo específico y formar coaliciones o bloques de

coalición. Tal como refiere Schmalz y Dörre (2018), el poder societal refleja las tácticas que tiene la clase trabajadora para instalar sus ideas en un proyecto de sociedad. Esto implica un poder de coalición y un poder discursivo. La coalición involucra alianzas de cooperación y solidaridad que son activadas en tiempos de repliegue y ofensiva sindical. El poder de discurso es la habilidad de intervención pública eficaz que tienen las y los trabajadores. Esto es vital para que la agenda interna (sindical) haga sentido en la mayor parte de la sociedad.

El cuarto y último recurso de poder es el institucional. Se refiere a la capacidad que tienen las y los trabajadores de forjar una configuración institucional que les sea favorable. Esto se materializa en leyes, normas, códigos, prácticas, etc. El poder institucional es el resultado de las luchas del pasado y se basa en el poder asociativo y estructural (Schmalz y Dörre, 2018).

La contribución de Lévesque y Murray (2010) nos merece especial atención debido a que proponen un marco para evaluar los recursos de poder. Dicen sus autores: “los recursos de poder son una condición necesaria, pero no suficiente”, los sindicatos tienen también que ser capaces de usarlos. Sugieren evaluar 4 *capabilities* estratégicas: i) la intermediación, ii) el encuadre, iii) la articulación y iv) el aprendizaje. De esta forma, definen la capacidad sindical como una combinación entre recursos de poder y *capabilities* sindicales. Sería esta capacidad sindical lo que permite medir el poder efectivo de los sindicatos.

La intermediación a la que se refiere Lévesque y Murray (2010) puede vincularse con los recursos de poder societal. Intermediación es “activar las redes sociales”, “buscar y promover la acción colaborativa” y “mediación de intereses contrapuestos”.

El encuadre, se vincula a los recursos de poder societal y organizacional. El encuadre es “proveer un marco de referencia” así como “definir una agenda autónoma y proactiva”. Clave para lo anterior es el discurso narrativo y la habilidad de las dirigencias sindicales de transmitir sus ideas, de forma tal que sean apoyadas por la mayor parte de la clase trabajadora considerando que esa transmisión se da en un terreno en disputa, con medios de comunicación que por lo general son controlados por el Capital. Lévesque y Murray ven que este es un factor clave para la revitalización y renovación sindical.

La articulación también es una *capability* que se relaciona con el recurso de poder societal. Es la idea de articular distintos niveles de acción, sindical y de movimientos sociales. Ello debe trabajarse en una dimensión espacial (geográfica y de lugares de acción) y en una dimensión temporal, es decir, una articulación que distinga el corto del largo plazo.

Finalmente, el aprendizaje, es la capacidad que tienen los sindicatos de formarse, de instruirse, de entender el contexto y de difundir dicho conocimiento hacia el interior de las organizaciones. Como sostienen Lévesque y Murray (2010), el aprendizaje comprende pensar en el pasado en orden a “delimitar lecciones que pueden ser aplicadas al presente y proyectadas al futuro” (344). Dirán los autores: “el aprendizaje es, por lo tanto, fundamental para renovar las acciones y prácticas sindicales” (idem).

### 3. Metodología

Para identificar cuáles son los recursos de poder de la clase trabajadora en Uruguay y los resultados distributivos del sistema de Consejos de Salarios se ha optado por una metodología mixta. Por una parte, se contemplan entrevistas semiestructuradas en profundidad con personas que tienen un conocimiento acabado del sistema de relaciones laborales uruguayo. Se efectuaron 9 entrevistas a dirigencias sindicales de los principales sindicatos sectoriales de Uruguay. También, 5 entrevistas a profesionales involucrados con la temática: 3 académicos de vasta trayectoria todos afiliados a la Universidad de la República, y 2 economistas, uno de ellos parte del equipo del Instituto Cuesta Duarte del PIT-CNT. Todas las entrevistas fueron efectuadas en persona, en la ciudad de Montevideo, entre el 21 y 29 de enero de 2020. Las respuestas fueron transcritas según la técnica literal y luego procesadas y analizadas mediante el software MAXQDA. Por otro lado, este trabajo también contempla el uso de análisis de base de datos y construcción de indicadores relacionados con la distribución de ingresos. Para esto se trabaja con bases de datos oficiales, tal como la Encuesta Continua de Hogares. En cuanto al período de referencia en el uso de datos cuantitativos, este se acoto hasta fines de 2019. Esta decisión se tomó en vista de simplificar el análisis y no

integrar la complejidad que representaron los efectos de la pandemia COVID-19 sobre los indicadores. La información cuantitativa fue procesada mediante el software Stata.

A las entrevistas semiestructuradas en profundidad y al análisis de datos, se añade el trabajo de revisión de fuentes secundarias. Una parte importante de esta labor fue realizada directamente en la biblioteca sindical de la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU), entre el 22 y 27 de enero de 2020. Hay obras de gran valor que sólo se encuentran disponibles en dicho lugar.

## 4. Resultados

### 4.1. Recursos de poder en el sistema uruguayo de relaciones laborales

A continuación, se presentan los hallazgos recabados en las entrevistas y una propuesta sobre los recursos de poder de la clase trabajadora Uruguaya. Se opta por comenzar por los recursos de poder institucional, que como se presentó en la sección teórica es consecuencia de la interacción de los otros tres poderes.

#### 4.1.1. Recursos de poder institucional de las y los trabajadores

En Uruguay, la negociación colectiva se rige por la ley 10449 de Consejos de Salarios (1943) y ley 18566 creación del sistema de negociación colectiva, es un sistema tripartito para fijar los salarios mínimos por sector de actividad, así como los incrementos salariales. De acuerdo con Oscar Ermida Uriarte, el sistema de Consejos de Salarios de Uruguay es la columna vertebral del sistema de relaciones laborales del país y es un importante recurso de poder institucional (Padrón y Wachendorfer, 2017).

La ley de Consejos de Salarios fue aprobada por un gobierno socialdemócrata en 1943. Un año después, el Secretario General de la Unión General de Trabajadores (UGT, máxima organización sindical en aquellos años) comentaba:

(...) nunca, en ningún período de su historia, nuestra clase obrera alcanzó tantas mejoras inmediatas como en estos dos años (...). Ahí está la ley de Consejos de Salarios, hija legítima de la UGT, vehículo extraordinario para el aumento y regulación de sueldos y salarios en todo el país (Enrique Rodríguez, Secretario General de UGT, citado en Mantero 2003:121).

Aparte de las leyes que regulan los Consejos de Salarios (10449 y 18566), el sistema de relaciones laborales en Uruguay se caracteriza por un alto grado de autonomía sindical, lo que significa que existe una forma de 'abstencionismo legislativo' en las relaciones laborales colectivas, que es peculiar en América Latina (Hugo Barretto, entrevista personal).

El llamado abstencionismo legislativo significa que las reglas de lo que los sindicatos pueden o no hacer en una huelga o en materia de asociación sindical no son materia de legislación y existe plena libertad al respecto. En Uruguay, este abstencionismo legislativo sólo se aplica a las relaciones colectivas de trabajo, pero no a las relaciones individuales de trabajo, en las que la legislación "ha sido numerosa y detallada" (Rosado Marzán y Ermida, 2021:25).

La ley de los Consejos de Salarios de 1943 establecía que, para iniciar una ronda de negociación, la convocatoria debía hacerla el Poder Ejecutivo. Esta ley fue modificada en 2009 (art. 12 ley 18566). Fernando Delgado, laboralista en la Universidad de la República comentó lo siguiente:

Una de las novedades de la ley 18566 (2009) es que los Consejos de Salarios deben ser convocados por el Gobierno a iniciativa propia y también a petición de las organizaciones sociales, una obligación que no figuraba en la ley anterior y que explica los 'apagones' que se producían en el pasado (Fernando Delgado, entrevista personal).

Tras la promulgación de la ley en 1943, los Consejos de Salarios se convocaron sin interrupción hasta 1967. Este período se caracterizó por una aplicación ortodoxa de la ley (Rosado Marzán y Ermida, 2021). Entre 1968 y 1973, el ejecutivo se abstuvo de convocar Consejos de Salarios y los salarios mínimos se fijaron por decreto (Rosado Marzán y Ermida, 2021). Posteriormente, entre 1973 y 1985, una dictadura militar gobernó el país y los Consejos de Salarios permanecieron suspendidos.

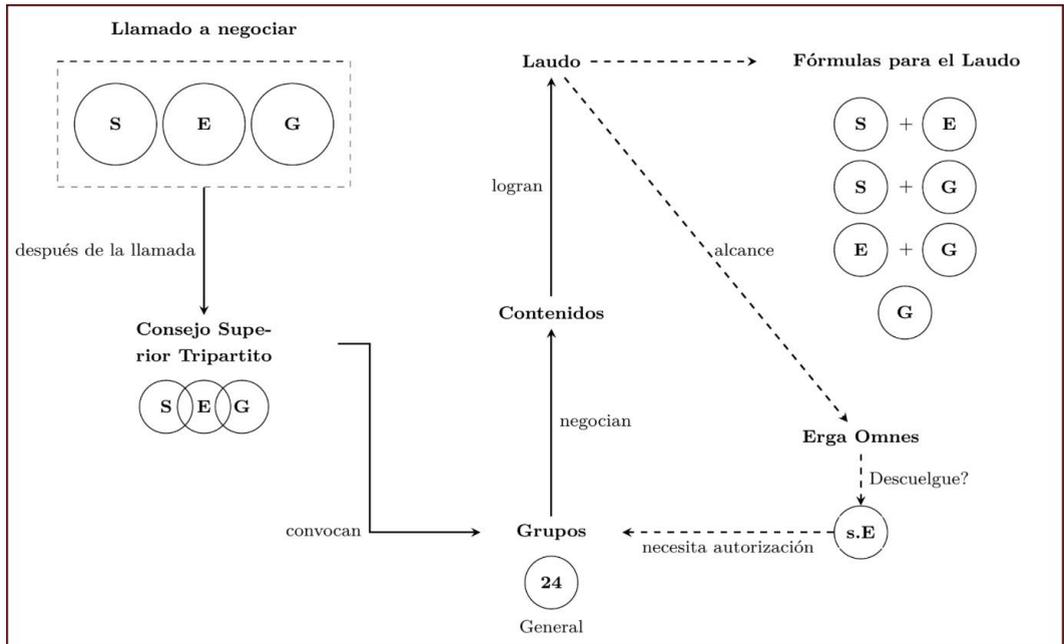
Sorprendentemente, los Consejos de Salarios no fueron derogados legalmente durante la dictadura, y por eso, cuando volvió la democracia, simplemente se volvieron a convocar entre 1985 y 1991. A diferencia del período 1943-1967, fue una convocatoria caracterizada por una aplicación heterodoxa de la ley (Rosado Marzán y Ermida, 2021), esto supuso que los acuerdos adquirieran rango de Decreto una vez alcanzados. En 1990 asumió un nuevo gobierno y Uruguay se embarcó en una ola neoliberal de reformas. En este contexto, los Consejos de Salarios volvieron a suspenderse.

A partir de 2005, con el triunfo del Frente Amplio en las elecciones nacionales, una coalición política de izquierdas, los Consejos de Salarios volvieron a convocarse y se ampliaron a los trabajadores públicos, a los trabajadores rurales e incluso al sector doméstico.

En 2005 la negociación colectiva se fortaleció significativamente con la promulgación de dos leyes importantes: una para promover el sindicalismo, la llamada ley de Libertad Sindical (ley 17940), y la otra, una ley para modificar la ley de Consejos de Salarios que, entre otras cosas, evita más períodos sin convocar a negociación por falta de voluntad del ejecutivo y también regula la negociación colectiva bipartita (ley 18566). La negociación colectiva también se vio reforzada por el Decreto 165 (2006), que reconoce la toma de plantas en determinadas condiciones (toma pacífica) como parte del derecho de huelga (Hugo Barretto, entrevista personal).

La ley de Libertad Sindical estableció las principales normas de libertad sindical en Uruguay. Entre sus principales contenidos se encontraban el establecimiento de protecciones para los dirigentes sindicales y la deducción automática de las cuotas sindicales. El resultado fue una mayor eficacia organizativa y un mayor flujo de recursos financieros hacia los sindicatos, que ahora tienen más poder que antes (Juan Raso, entrevista personal).

Figura 1. Esquema de funcionamiento Consejos de Salarios



Fuente: elaboración propia en base a entrevista y revisión bibliográfica.

Leyenda: S: Sindicatos, E: Empresas; G: Gobierno; s.E: Sindicato de Empresa.

Los Consejos de Salarios se rigen por el Consejo Superior Tripartito, que determina el número de grupos que representan a los distintos sectores de actividad. Es un órgano consultivo para el salario mínimo nacional y también un órgano de 'gobernanza' y coordinación fuerte de las relaciones laborales. En el momento de la presente investigación, existen 24 grupos en el sector privado

(incluido un grupo para trabajadores domésticos y 3 grupos para el sector rural). En la mayoría de los grupos existen subgrupos para los subsectores concretos; éstas son las unidades de negociación donde se negocia el contenido de cada acuerdo de Consejos de Salarios. No existe competencia entre los sindicatos de un mismo sector, es decir, cada industria está representada por un sindicato sectorial que es la unidad de negociación de los trabajadores.

La figura 1 ilustra el mecanismo general del actual sistema de negociación colectiva tripartita sectorial del Consejo de Salarios. El proceso comienza con la convocatoria a la negociación, que tras la ley 18566 puede ser realizada por cualquiera de las partes.

Cada consejo está formado por 3 representantes del gobierno (G), 2 de los empresarios (E) y 2 de los sindicatos (S). Para iniciar la negociación, el Poder Ejecutivo presenta lineamientos salariales del gobierno al Consejo Superior Tripartito. Estos lineamientos son establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en consulta con el Ministerio de Trabajo (MTSS), teniendo en cuenta las variables macroeconómicas, en particular el objetivo de inflación fijado por el Banco Central (Etchemendy, 2021: 58).

Los lineamientos son el punto de partida desde el cual los sindicatos construyen sus proyectos, pero también son una señal sobre los parámetros del ejecutivo en caso de desacuerdo. En 2005, cuando se volvieron a convocar los Consejos de Salarios, el 81,8% de los acuerdos contenían ajustes salariales de acuerdo con las directrices; en 2006 esta cifra descendió al 52,1% y en 2008, a sólo el 7,9% (Mazzuchi, 2009).

En Uruguay, el acuerdo alcanzado en el marco del sistema tripartito de negociación colectiva sectorial se denomina *laudo*: “el término laudo se convirtió en el término coloquial, si no extraoficial, para una ‘decisión’ o ‘resolución’ del consejo de salarios relativa a los salarios definidos formalmente por la ley” (traducción propia de Rosado Marzán y Ermida, 2021:27).

Hay varias formas de alcanzar el laudo conforme a la normativa (art. 14 ley 10449 y ley 18566), por ejemplo, puede alcanzarse entre sindicatos empresarios y el Poder Ejecutivo (acuerdo de Consejos de Salarios ) sindicatos y empresarios sin la participación del gobierno (votación por mayoría con abstención o voto en contra del Poder Ejecutivo); puede alcanzarse entre sindicatos y el Poder Ejecutivo (acta de votación por mayoría), o entre empresarios y el Poder Ejecutivo (acta de votación por mayoría) En caso de desacuerdo el gobierno puede imponer un laudo, es decir se fijarán los salarios mínimos por Decreto del Poder Ejecutivo (CIT 131 ratificado por Uruguay y Decreto ley 14791 de 1978); sin embargo, se trata de un caso muy poco frecuente.<sup>2</sup> En la práctica, el consenso bipartito entre sindicatos y empresarios es la forma predominante de firmar los laudos (Mazzuchi, 2009). De acuerdo con Juan Raso, en 2009 cuando se modificó la ley de Consejos de Salarios, nadie creía que la coalición de izquierdas perdería el poder y, probablemente por ello, se mantuvo la esencia tripartita pura. En 2020 la coalición de izquierdas sufrió una derrota electoral y asumió el poder un Gobierno de centro-derecha. Esto significa que los empresarios podrían lograr un acuerdo con el ejecutivo y fijar un laudo. Sin embargo, como señaló Raso, “en los últimos 15 años, los sindicatos sectoriales han ganado mucha fuerza y no es fácil pensar que un gobierno de centro-derecha pueda salir vencedor en una lucha contra ellos” (Juan Raso, entrevista personal).

La esencia de los Consejos de Salarios es que los empresarios no tienen una opción de salida de la negociación colectiva. No pueden negarse a negociar porque el representante del Estado puede acordar un laudo con los sindicatos. Los laudos son legalmente vinculantes para todos los empleados a través del principio *erga omnes* (art. 16 ley 18566), esto lo hace ser un sistema totalmente inclusivo, en donde la mayor parte de las y los ocupados están adentro. En un sistema así, tiene sentido que los empresarios negocien porque así tienen influencia.

Carlos Clavijo, del sindicato nacional de trabajadores metalúrgicos (UNTMRA, fundado en 1941), argumentó que este sistema implica la solidaridad de la clase trabajadora, de los trabajadores que tienen un considerable poder de negociación hacia quienes no lo tienen. Comentó:

---

<sup>2</sup> Según Fernando Delgado, “esta posibilidad puede darse marginalmente cuando ninguna propuesta llega a votación en el Consejo de Salarios, o cuando un sector se retira de la negociación en el momento de la votación. Esto ha ocurrido en ocasiones en el sector rural, entre otros” (entrevista con Fernando Delgado).

Es una cuestión de solidaridad, de modo que cualquier empresa del sector pague los mismos salarios y no haya diferencias. En el proceso de regulación de una determinada industria, interviene el sindicato del sector y lleva la industria o sub-industria a los Consejos de Salarios. En este proceso, hay un período de transición, en el que los trabajadores de las empresas con más poder de negociación mantienen los salarios y los que tienen menos poder de negociación los suben y se produce esta nivelación. (Carlos Clavijo [UNTMR], entrevista personal).

La desviación individual de los empresarios o el uso de cláusulas de apertura de laudo están contemplados en la arquitectura del sistema (ley 18566 art. 15). Esta posibilidad aplica a empresarios con dificultades financieras y su ocurrencia empírica ha sido mínima (según todas las entrevistas). Cuando un empleador solicita las cláusulas de apertura (o llamado descuelgue), tiene que demostrar al Consejo de Salarios respectivo que la empresa se encuentra en una situación financiera difícil, lo que significa proporcionar toda la información necesaria. A continuación, el sindicato lleva a cabo una auditoría financiera de las cifras de la empresa.<sup>3</sup> Según Hugo Bai, del instituto de investigación Cuesta Duarte<sup>4</sup>, hay empresarios que se abstienen de utilizar cláusulas de apertura, porque si lo hacen las entidades financieras pueden restringir su acceso al crédito. La decisión final sobre si se aprueba o no el uso de las cláusulas de apertura la toman los miembros del respectivo Consejo de Salarios, sólo una vez que el empresario ha facilitado toda la información necesaria y el sindicato la ha analizado. El sindicato de rama o sector de actividad (que es la unidad de negociación de los trabajadores en el Consejo de Salarios) basa su posición en su propio análisis técnico de los estados financieros de la empresa y la opinión del sindicato de empresa (cuando existen sindicatos de empresa) es decisiva (entrevista con Fabio Riverón [sindicato de industria de Comercio y Servicios]).

Junto con la negociación colectiva sectorial tripartita también existe un pilar bipartito, pero es menos importante en la fijación de salarios (Juan Raso, entrevista personal). En Uruguay, la negociación colectiva a nivel de empresa entre un único empresario y su sindicato a nivel de empresa (el más representativo si existe más de uno)<sup>5</sup>, o, entre el empresario único y un sindicato a nivel sectorial, se denomina pilar bipartito. El convenio colectivo a nivel de empresa abarca a todos los trabajadores de la empresa (Castelgrande, 2021).

El salario mínimo sectorial puede mejorarse mediante la negociación colectiva a nivel de empresa. En estos casos, se aplica el principio de favorabilidad (Juan Raso). Martín Ford, de la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU, fundada en 1942) comentó lo siguiente:

En los Consejos de Salarios hay empresas de distinto tamaño y capacidad financiera, por lo que la parte patronal del consejo suele dirigir la negociación para que represente el caso de las empresas más complicadas... así argumentan que no pueden dar más. Ese es el juego. Por eso, la negociación a nivel de empresa es importante -al menos en nuestro sector, donde tenemos un equilibrio de poder razonable con la contraparte patronal- para negociar otros temas y mejorar los beneficios básicos obtenidos en los Consejos de Salarios. (Martín Ford [AEBU], entrevista personal)<sup>6</sup>.

Como señaló el dirigente sindical, la llamada negociación colectiva bipartita depende de las relaciones de poder entre sindicatos y empresarios, y no está garantizada. En la misma línea se pronunció Fabio Riverón, presidente de la Federación Uruguaya de Empleados de Comercio y

<sup>3</sup> Evidentemente, existe una asimetría importante a la hora de evaluar si la empresa cumple o no las condiciones de las cláusulas de apertura. El empresario conoce la situación al detalle, pero los asesores técnicos de los sindicatos no (entrevista con Hugo Bai).

<sup>4</sup> Instituto sindical de investigación y formación creado por el PIT-CNT en 1989.

<sup>5</sup> Formalizado en 2009 en la ley 18566 (art. 14). Los criterios para determinar el sindicato más representativo son: años de existencia, continuidad, independencia y número de miembros de la organización.

<sup>6</sup> En el caso de la industria financiera, por ejemplo, los trabajadores están organizados en un solo sindicato sectorial, la AEBU, y en cada empresa en la que está afiliado el sindicato, hay un cuerpo de representantes del sindicato sectorial que negocia (en colaboración con el Consejo de Salarios) un convenio colectivo a nivel de empresa (entrevista con Martín Ford [AEBU]).

Servicios (FUECYS, fundada en 1930): “en Uruguay, la negociación colectiva bipartita entre un solo empleador y un sindicato está abierta a todos los que encuentren las condiciones para hacerlo” (Fabio Riverón, entrevista personal).

A través de la negociación colectiva a nivel de empresa pueden discutirse algunas condiciones particulares de los Consejos de Salarios, por ejemplo, si el empresario se niega a pagar un salario acordado en el convenio colectivo de todo el sector. Flor de Lis Feijoo, del Sindicato Único de la Aguja (fundado en 1901 y único sindicato que representa a los trabajadores del sector de la confección), comentó:

Si los trabajadores están organizados a nivel de empresa, es natural que intenten negociar un convenio bipartito con la empresa y es normal que el empresario se niegue. Entonces, los trabajadores llaman al sindicato sectorial y explican el caso. Después, el sindicato de industria solicita formalmente la negociación colectiva con dicha empresa. En esta negociación participan el sindicato de industria, el comité de base (los delegados sindicales que trabajan en la empresa en cuestión), el empresario y representantes del poder ejecutivo (Flor de Lis Feijoo [SUA], entrevista personal).

Carlos Clavijo de UNTMRA (metalúrgicos) argumentó que, junto con la tradicional articulación de arriba hacia abajo de los niveles de negociación, donde el nivel de la industria es la base para la negociación a nivel de empresa, en Uruguay también es posible ver experiencias donde los acuerdos locales ganados para los trabajadores en un convenio colectivo son luego ganados en los laudos. Comentó lo siguiente:

En 2006 conseguimos en una negociación bipartita un acuerdo para los pensionistas: 6 meses de salario y luego 18 meses más en los que la empresa tiene que pagar la diferencia entre la pensión y el 80% del último salario. Esto lo ganamos en un acuerdo bipartito en 2006 y lo introdujimos en 2015 en el subgrupo respectivo del Consejo de Salarios donde se firmó originalmente este acuerdo bipartito. (Carlos Clavijo [UNTMRA], entrevista personal)

Se debe tener presente que en 2023 se promulga la ley 20145 que significa un retroceso en el poder institucional de los trabajadores<sup>7</sup> y una ganancia en el de las patronales. Esta ley incorpora ciertos artículos que responden a las necesidades de las Cámaras Empresariales de Uruguay y son el resultado de un largo proceso que comenzó en el año 2009 con un recurso de queja presentado por estas ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT<sup>8</sup>. Por ejemplo, en su art. 3, con esta ley se deroga la parte final del art. 14 de la ley 18566 que decía “En la negociación colectiva de empresa, cuando no exista organización de los trabajadores, la legitimación para negociar recaerá en la organización más representativa de nivel superior”. Además de lo anterior, la ley 20145 también elimina la llamada ultraactividad de los convenios colectivos. La ultraactividad quiere decir que si un convenio expira, todas sus cláusulas se mantienen vigentes hasta que se firme uno nuevo.

Hay que tener en cuenta que, dado que el poder institucional tiene mucho que ver con la legislación (aunque no es lo único), este recurso de poder puede mejorarse o desafiarse con los cambios de gobierno. El Estado puede involucrarse en diferentes formas de intervención: formas protectoras, promocionales y participativas (Sengenberger, 1994). Sin embargo, el Estado no es neutral y puede mejorar o debilitar estas normas. Dado que el poder institucional no dura eternamente (Schmalz et al., 2018), los trabajadores organizados tienen que ejercer su propia presión política para provocar cambios en beneficio de sus intereses.

<sup>7</sup> Tal como lo indica un reporte del Instituto Cuesta Duarte en 2023: “El PIT-CNT fue convocado a sendas instancias durante el proceso. Así mismo, participó de las discusiones en comisión de ambas cámaras legislativas y durante esos años siempre expresó su opinión contraria a gran parte de lo establecido en la hoy ley N° 20145” <https://www.cuestaduarte.org.uy/documentos/negociacion-colectiva-implicancias-de-la-reforma-la-ley-18566-modificaciones>, consultado el 22.02.2024.

<sup>8</sup> Fecha de presentación de la queja: 10 de febrero de 2009. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50001:0::NO::P50001\\_COMPLAINT\\_FILE\\_ID:2897862](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50001:0::NO::P50001_COMPLAINT_FILE_ID:2897862), consultado el 22.02.2024.

### 4.1.2. Poder asociativo

A nivel nacional, los trabajadores están representados por el PIT-CNT (Plenario Intersindical de Trabajadores-Convención Nacional de Trabajadores), que es la única organización que agrupa a todos los sindicatos del sector. Fue fundada en 1964 como CNT (Convención Nacional de Trabajadores), disuelta durante la dictadura y refundada en 1983 como PIT-CNT.

Los entrevistados consideran que la unidad del movimiento sindical es el aspecto más importante de los recursos de poder organizativo de los trabajadores uruguayos. La inexistencia de competencia al PIT-CNT lo ejemplifica.

La idea de unidad significa que el PIT-CNT organiza diferentes corrientes políticas. Carlos Sosa, del sindicato de la empresa estatal de aguas (FFOSE, fundado en 1946) comentó lo siguiente:

El PIT-CNT es una convención (de ahí su nombre). Significa que hay diferentes corrientes de pensamiento dentro del movimiento sindical y que se respetan. Se celebran debates internos para decidir qué corriente es la dominante y qué sindicatos componen el secretariado ejecutivo. Por eso digo, el PIT-CNT hay que entenderlo así: como una convención, donde confluyen muchas posiciones, muchas veces enfrentadas, pero que hacia afuera tiene una sola voz. (Carlos Sosa [FFOSE], entrevista personal)

Además, no implica que se encuentren fácilmente compromisos sobre reivindicaciones y acciones conjuntas. Gonzalo Castelgrande, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Energía Eléctrica (AUTE, fundado en 1949), comentó que los puntos de vista sobre la estrategia sindical difieren no sólo como resultado de las diferentes ideologías, sino también de los distintos intereses económicos.

La fragmentación de las empresas a través de la externalización es, por ejemplo, una fuente de diferenciación de intereses entre los trabajadores de las empresas centrales y los proveedores. Gonzalo Castelgrande comentó que también existe 'canibalismo sindical' en términos de afiliación, especialmente en las actividades subcontratadas, es decir, un determinado sindicato trata de afiliar trabajadores en un sector en el que ya está presente otro sindicato. El dirigente sindical comenta que la gran diferencia con otros países latinoamericanos es que, a pesar de estos conflictos, la gran mayoría de los sindicatos siguen afiliados a una organización paraguas, el PIT-CNT.

En 2018, 69 sindicatos estaban afiliados al PIT-CNT (Guerra, 2019). El mayor sindicato<sup>9</sup> era el SUNCA, que representa a los trabajadores de la construcción y fue fundado en 1958. Los otros dos sindicatos principales eran la Federación Uruguaya de la Salud (FUS, sindicato sanitario del sector privado, fundado en 1965) y la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE, sindicato de funcionarios públicos, fundado en 1964).

En Uruguay, los sindicatos sectoriales han ganado importantes recursos de poder infraestructural en los últimos años. Disponen de sedes propias con personal permanente.<sup>10</sup> Algunos de ellos pueden llevar a cabo sus propias investigaciones<sup>11</sup> (por ejemplo, FUECYS o COFE con el INESUR<sup>12</sup>) y programas de formación para jóvenes sindicalistas (por ejemplo, en SUNCA<sup>13</sup> o en FUS<sup>14</sup>).

El caso de la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU), fundada en 1942, ilustra un sindicato con importantes recursos de poder infraestructural. La AEBU tiene una sede construida entre 1964 y 1968 en la ciudad vieja de Montevideo, cerca de la playa. Allí, los empleados del banco disponen de su propia imprenta, una emisora de radio, una biblioteca, un archivo, las oficinas de los dirigentes sindicales y del personal técnico (economistas, abogados, etc.), salas de reuniones, instalaciones para las delegaciones internacionales y muchas comodidades para los

<sup>9</sup> <https://www.subrayado.com.uy/novedad-el-pit-cnt-sindicato-la-salud-privada-sera-el-mas-grande-el-congreso-n798721>, consultado el 13.12.2021.

<sup>10</sup> Trabajo de campo en Uruguay, enero de 2020.

<sup>11</sup> Además, el Instituto Cuesta Duarte es el instituto de investigación del PIT-CNT que presta asistencia a los sindicatos de Uruguay.

<sup>12</sup> Instituto de Estudios Sindicales Universindo Rodríguez (Guerra, 2019).

<sup>13</sup> Fuente: Laura Alberti, entrevista personal.

<sup>14</sup> Fuente: Guerra (2019).

afiliados, como un gimnasio, un dojo de kárate, una piscina y un teatro (que también sirve para las asambleas sindicales), entre otras.<sup>15</sup> Junto con la sede central, la AEBU cuenta con oficinas locales repartidas por todos los departamentos<sup>16</sup> uruguayos (entrevista personal con Martín Ford).

### 4.1.3. Poder societal

Una paradoja es evidente cuando se trata del poder societal en Uruguay: por un lado, la confianza en los sindicatos es relativamente baja (incluso para el contexto latinoamericano), con solo 26% en 2017 (Encuesta Factum)<sup>17</sup>. Por otro lado, los sindicatos se encuentran comúnmente en la política diaria. Además, cuando el sindicato convoca una huelga u otra acción de tipo laboral, la participación es muy alta (todos los entrevistados). Juan Raso comentó así:

Históricamente hemos vivido en Uruguay la paradoja de un movimiento sindical cuyas acciones preocupan al ciudadano ‘medio’, que sólo ve en las medidas sindicales perjuicios para la población (basura en las calles, falta [de] atención médica durante las concentraciones, servicios públicos cerrados, etc.), pero al mismo tiempo, estos ciudadanos (en términos generales) responden masivamente a las convocatorias del PIT-CNT. Existe en la opinión pública una mezcla del conservadurismo y pacifismo característicos de la burguesía de este país, con un sentimiento anarquista de confrontación con el poder, característico también de su desarrollo industrial en los albores del siglo XX. En consecuencia, no debe extrañar que los sindicatos tengan una baja aceptación en las encuestas a la vez que una alta adhesión a sus convocatorias. (Juan Raso, entrevista personal).

En Uruguay, los sindicatos se reconocen como actores políticos con influencia en la construcción de un determinado proyecto de sociedad. Gonzalo Castelgrande señaló: “Los sindicatos no sólo discuten condiciones de trabajo y salarios. En Uruguay el PIT-CNT se pronuncia por una sociedad sin explotados ni explotadores y a partir de ahí desarrolla una política sindical amplia” (Castelgrande, 2021).

Los dirigentes sindicales informaron que en la construcción del poder societal la unidad del movimiento sindical, y en particular del PIT-CNT, ha sido crucial. Por ejemplo, el PIT-CNT ha ayudado a establecer la voz de los trabajadores en la sociedad, proporcionando mensajes muy eficaces mediante respuestas sindicales coordinadas (entrevistas con Laura Alberti, Rubén Hernández, Hugo Bai). Como consecuencia, hay varios líderes sindicales que son muy conocidos a nivel público. Hay casos de diputados y senadores (desde 2020) que fueron dirigentes sindicales en el pasado y ahora amplifican el recurso de poder discursivo de los trabajadores. En el Enfoque de los Recursos de Poder, esto se denomina recursos narrativos. Su función es informar eficazmente la forma de pensar de los actores (Lévesque y Murray, 2010).

Se ha sugerido que la relación a largo plazo entre el movimiento sindical y el Frente Amplio ayudó a explicar el triunfo electoral de esta coalición política en 2004, tras casi 15 años de gobierno neoliberal (por ejemplo, Padrón y Wachendorfer, 2017). Esta estrecha relación entre los sindicatos y el partido gubernamental puede considerarse un recurso de poder de coalición. En 2005, apenas asumió el gobierno de izquierda, algunos líderes del movimiento sindical fueron reclutados para asumir puestos clave en el gabinete (Velasco, 2019).

La coalición con el gobierno puede ser muy efectiva, por ejemplo, para asegurar votos en el contexto del Sistema de Consejos de Salarios y ganar más poder institucional (como las leyes y decretos mencionados), pero Gonzalo Castelgrande (AUTE) advirtió que esta proximidad entre sindicatos y gobierno puede poner en riesgo la agenda sindical porque los líderes sindicales podrían ser cooptados por la agenda del gobierno (entrevista con Gonzalo Castelgrande [AUTE]). En el movimiento uruguayo coexisten muchas visiones políticas diferentes, como señaló Carlos Sosa, y la decisión de apoyar e incluso participar en un gobierno concreto siempre ha sido discutible.

<sup>15</sup> Observación directa durante el trabajo de campo.

<sup>16</sup> División administrativa o política de Uruguay.

<sup>17</sup> <https://portal.factum.uy/analisis/2018/ana180316.php>, consultado el 22.02.2024. Según la encuesta Latino-barómetro (cálculo propio a partir de la base de datos), era del 37% en 2011.

También se ha desarrollado un poder de coalición con diferentes grupos sociales. Esto puede verse en los ejemplos de SUNCA, AEBU y el sindicato de la confección. En el caso de SUNCA, el sindicato ha sido capaz de desarrollar sólidas relaciones con las comunidades locales, como comentó Laura Alberti:

Como sindicato no podemos estar al margen de la sociedad. Tenemos un estrecho vínculo con la llamada brigada solidaria Agustín Pedroza, en la que los trabajadores de la construcción donan una hora de trabajo para ayudar a los más pobres. Nuestros delegados sindicales incluso han ganado horas en los convenios sectoriales que pueden utilizar para estas actividades. Esta brigada ha sido especialmente importante ante las catástrofes meteorológicas. También participamos en llevar la cultura a los barrios obreros, tenemos una campaña contra el acoso callejero y también trabajamos por la reinserción laboral de las personas privadas de libertad. (Laura Alberti [SUNCA], entrevista personal)

Tras los tornados de 2016, el ejemplo de solidaridad de SUNCA a la hora de ayudar a la gente a reconstruir sus hogares fue reconocido incluso por el ex presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez.<sup>18</sup>

En el caso de AEBU, las bases comprenden no solo a los trabajadores activos, sino también a los jubilados (entrevista con Martín Ford). De esta manera, la AEBU logra construir un poder societario dentro del propio sindicato con otra fuerza social, que son los jubilados. En la estructura de la AEBU, los pensionistas tienen su propio consejo. “Su independencia le permite resolver sus demandas como sector de jubilados, pero articula sus acciones con el sindicato de bancarios en su conjunto” (declaración en la Página Web de la AEBU)<sup>19</sup>.

En el caso del Sindicato Único de la Aguja (sector de la confección textil), el sindicato, en respuesta a los despidos debido al cambio tecnológico y a la globalización, creó una cooperativa del sector de la confección con los trabajadores desempleados. En esta cooperativa, como señaló Flor de Lis Feijoo, no hay empleados, sino cooperativistas (todos ellos). En este caso, se observa que el sindicato no sólo piensa en los intereses inmediatos de sus miembros activos, sino también en los de los desempleados, y la cooperativa (nacida en el seno del sindicato) pretende ser un medio para alcanzar un objetivo común. Este caso demuestra la solidaridad intersindical, como comentó Flor de Lis:

Cuando creamos la cooperativa, el sindicato de la construcción (SUNCA) donó horas de trabajo para el acondicionamiento de un espacio de trabajo que conseguimos en un parque tecnológico estatal. Por su parte, el sindicato de trabajadores del sector eléctrico (AUTE) donó horas de trabajo para realizar todos los trabajos de instalación eléctrica, etcétera. La solidaridad entre los sindicatos del sector fue clave. (Flor de Lis Feijoo [SUA], entrevista personal)

En 2019, el candidato presidencial de derecha y con una agenda contraria al fortalecimiento de los sindicatos triunfó. Esto muestra que el poder societal, visible en varios aspectos, no pudo activar una coalición con un resultado eficaz que representara los intereses sindicales al momento de una elección presidencial (todos/as los/las entrevistados/as).

#### 4.1.4. Poder estructural

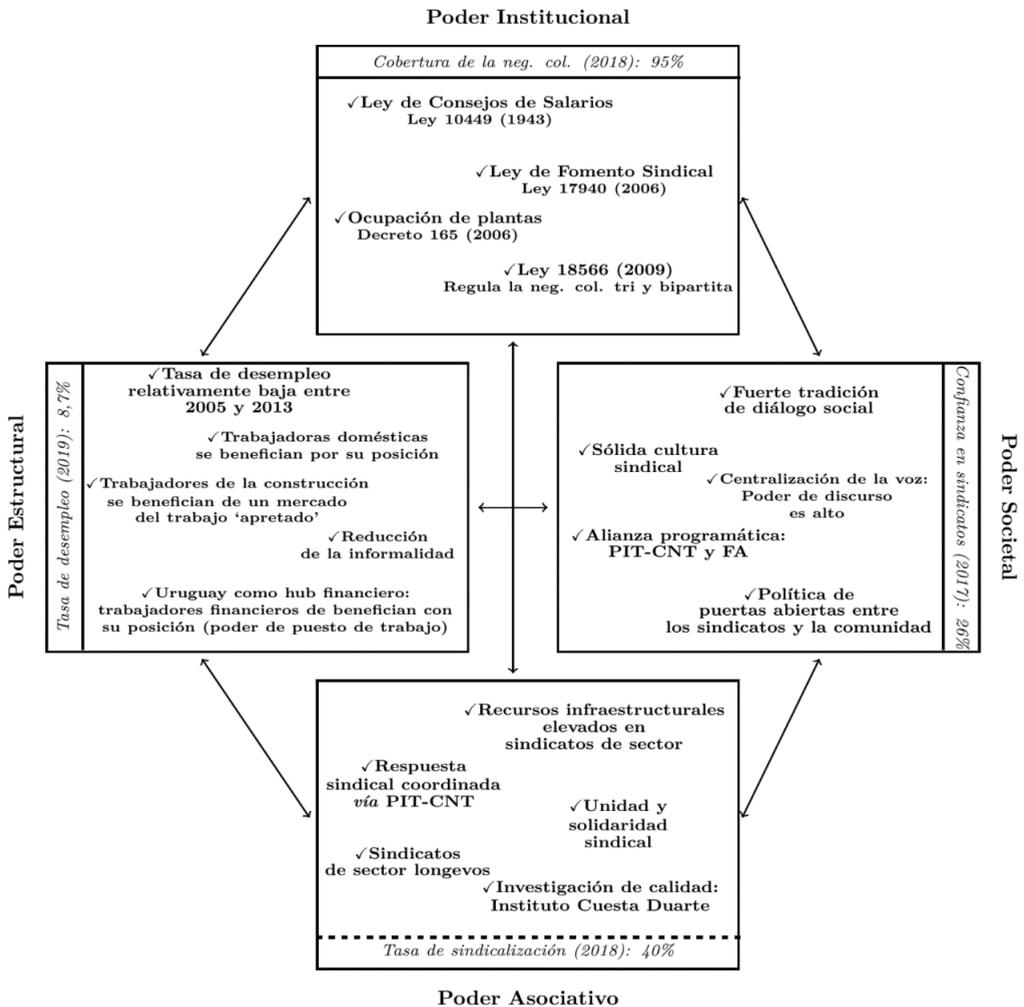
Se pueden observar dos cosas en relación con la tasa de desempleo como medida del poder de negociación del mercado durante el período 2006-2019. En primer lugar, hubo una caída significativa entre enero de 2006 y enero de 2011 (de 13,2% a menos de 6,7%, que es bajo para América Latina). Esta evolución supuso un aumento del poder de negociación en el mercado que coincidió con un aumento de los demás recursos de poder. En algunos sectores, este poder era (y sigue siendo) especialmente relevante, por ejemplo, en la construcción. Laura Alberti, de SUNCA, comentó lo siguiente en entrevista personal: “lo que tiene este sector es que no requiere

<sup>18</sup> <https://www.lr21.com.uy/politica/1421632-tabare-vazquez-sunca-sindicatos-gremios-reconocimiento>, consultado el 13.12.2021.

<sup>19</sup> <http://www.aebu.org.uy/jubilados>, consultado el 20.10.2021.

experiencia, en parte por su dinamismo”. Desde 2012, el poder de negociación del mercado ha disminuido ligeramente. Sin embargo, esto no ha revertido la mejora que se produjo en los primeros cinco años después de 2006. Sorprendentemente, pocos trabajadores migrantes han llegado a Uruguay durante los últimos años (en contraste con casos como el de Chile).

Figura 2. Recursos de poder para el caso de Uruguay. Una propuesta



Fuente: entrevistas. Para tasa de sindicalización, no existe una fuente oficial, los datos ILOSTAT son intermitentes y sólo están disponibles hasta 2011. El dato aquí presentado es de elaboración propia siguiendo la metodología de Padrón y Wachendorfer (2017). El total de afiliados proviene del Congreso 2018 del PIT CNT (<https://affur.org.uy/comunicado-sobre-el-congreso-del-pit-cnt/>). Resto de datos referenciados en el cuerpo del texto.

En segundo lugar, en Uruguay, como en el resto de América Latina, existe una fuerte dualidad en el mercado laboral. Existe un sector relativamente protegido, 'formal', y otro desprotegido, 'informal', donde los trabajadores no tienen seguridad social. En 2014 la informalidad fue del 24%, la más baja de Sudamérica. Además, esto representó una caída de casi 17 puntos porcentuales

en apenas una década (desde 40,7% en 2004)<sup>20</sup>. Esta reducción en la informalidad (2004-2014) puede postularse como una ganancia de poder de negociación en el mercado para los trabajadores. En 2019, la tasa de informalidad sigue siendo la más baja de la región llegando a un 24,5%.<sup>21</sup>

Siendo Uruguay un centro financiero en la región, los empleados bancarios tienen un considerable poder de negociación en el lugar de trabajo que ha sido utilizado, como comentó Martín Ford, para asegurar la estabilidad laboral. Junto con los trabajadores bancarios, cabe mencionar a los trabajadores domésticos al referirse al poder de negociación en el lugar de trabajo. En 2012 este sector promediaba el 6,9% de la fuerza laboral total y el 15,2% de la fuerza laboral femenina. En 2018, promediaba el 5,8% y el 12,8% de estos respectivamente.<sup>22</sup> Su posición es estratégica para muchos hogares que dependen de sus servicios. Los trabajadores domésticos están cubiertos por la negociación colectiva de todo el sector, siendo una de las pocas experiencias en todo el mundo.

La síntesis de los diferentes recursos de poder de los trabajadores y el caso uruguayo puede verse en la figura 2.

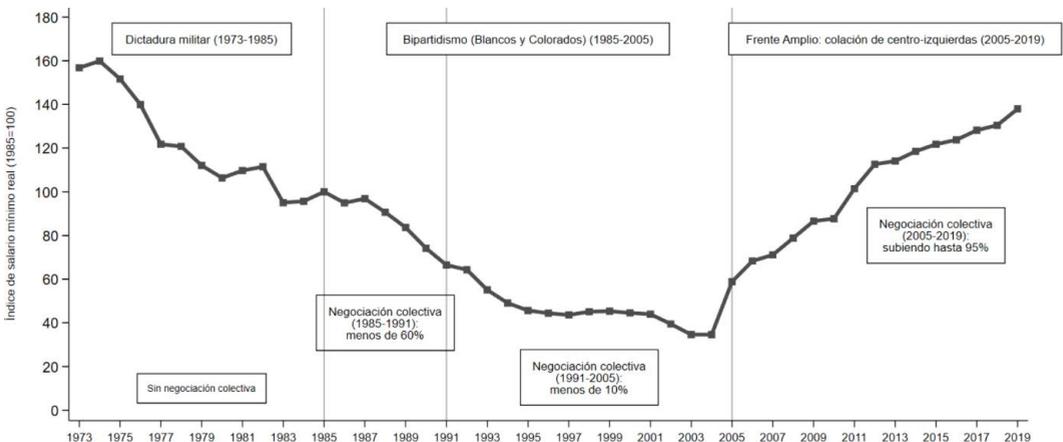
## 4.2. Resultados en la distribución de los ingresos

Para analizar los resultados en la distribución de los ingresos se ha optado por un enfoque deductivo, esto es, se toma en cuenta la TRP y a partir de ese análisis se deducen los posibles efectos sobre indicadores distributivos. Determinar el impacto de un fenómeno particular sobre una variable dependiente es siempre un desafío, muchos factores pueden interactuar entre sí y no es fácil aislar la contribución de una variable singular. En este caso, el enfoque deductivo, aun cuando exploratorio, puede ayudar en este plano pues tal como lo ha sostenido Bruce Western: “buena parte de la acción causal se encuentra en el detalle institucional” (Western, 1997:8).

### 4.2.1. Salario mínimo, sector de bajos salarios y curvas salariales

La figura 3 muestra la evolución del salario mínimo real desde 1973 hasta 2019 utilizando números índice. Puede verse claramente que el punto de inflexión se produjo cuando los Consejos de Salarios volvieron a convocarse en 2005.

Figura 3. Salario mínimo real y cobertura de la negociación colectiva en Uruguay entre 1973-2019



Fuente: Velasco (2019). Los datos originales abarcan hasta 2014. La ampliación hasta 2019 es elaboración propia basada en la metodología de Velasco.

<sup>20</sup> Fuente: CEPAL, <https://www.cepal.org/es/noticias/la-informalidad-uruguay-cayo-17-puntos-la-ultima-decada-destaca-estudio-cepala>, consultado el 13.12.2021.

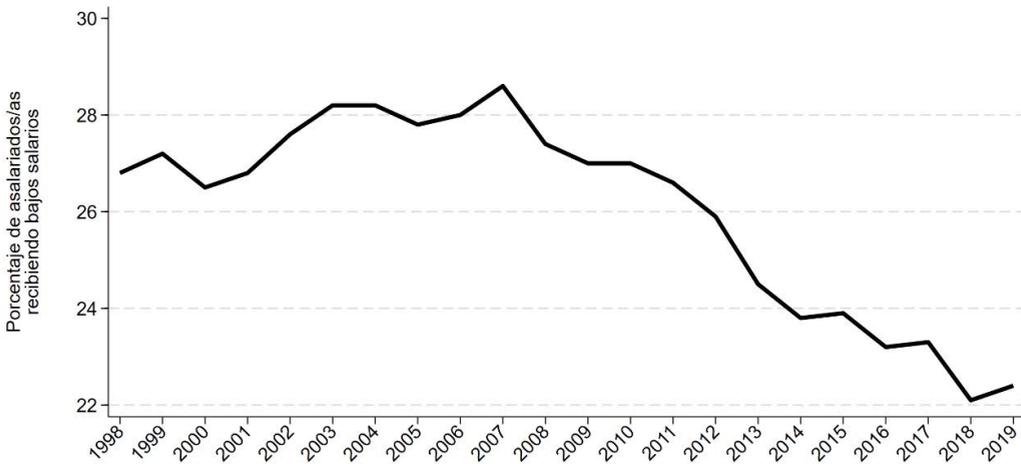
<sup>21</sup> Fuente: OIT, [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_906617/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_906617/lang--es/index.htm), consultado el 22.02.2024.

<sup>22</sup> Fuente: Elaboración propia en base a microdatos Encuesta Continua de Hogares.

El salario mínimo aumentó un 70% en términos reales en 2005, justo un año después de que la coalición de izquierdas Frente Amplio asumiera el poder. En 2019, el salario mínimo había experimentado un aumento del 300% en términos reales en comparación con 2004 y había recuperado la mayor parte del poder adquisitivo perdido entre principios de la década de 1970 y mediados de la década de 2000.

En Uruguay, la política nacional de salario mínimo está lejos de ser el principal objetivo de los sindicatos.<sup>23</sup> De hecho, como sostiene Marshall (2019), el salario mínimo nacional y el salario mínimo a nivel de industria (donde los sindicatos han demostrado tener más espacio de negociación) son dos asuntos aislados de configuración salarial en Uruguay. Esto significa, siguiendo la tipología de interacción entre salario mínimo y negociación colectiva propuesta por Grimshaw et al. (2013) que, en Uruguay existe una 'distancia coexistente'. Adriana Marshall señaló que el salario mínimo nacional no representa un punto de referencia para las demandas sindicales en los Consejos de Salarios. Según ella, esto se debe a que en Uruguay el papel del salario mínimo nacional es un umbral mínimo para los trabajadores más precarios que no están cubiertos en absoluto por convenios colectivos (un porcentaje mínimo de la mano de obra).<sup>24</sup>

Figura 4. Porcentaje de asalariados/as con salarios bajos



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH).

Aunque se dispone de estadísticas oficiales sobre el salario mínimo, no se dispone de datos sobre los resultados de la negociación salarial sectorial. Sin embargo, Etchemendy (2021) hizo su propio cálculo basándose en el análisis estadístico de los laudos disponibles en el Ministerio de Trabajo. Basándose en los 22 convenios sindicales más importantes, el autor calculó el incremento salarial real en el marco de la negociación salarial centralizada de 2005 a 2017. Durante este periodo, se observa un crecimiento salarial real de alrededor del 70% 'en promedio sectorial'. Estos resultados se aproximan mucho al crecimiento salarial real medio en el sector privado cuando se consideran todos los trabajadores.

En la figura 4 puede verse la evolución de la proporción de asalariados que perciben salarios bajos según el umbral estándar<sup>25</sup>. A principios de la década de 2000, los trabajadores con sala-

<sup>23</sup> Desde que se volvieron a convocar los Consejos de Salarios en 2005, el salario mínimo nacional se fija en el Consejo Superior Tripartito de Salarios.

<sup>24</sup> En Marshall (2019) no se explicita, pero si nos atenemos a la información de cobertura efectiva (ILOSTAT), para 2018, sería un 5% el porcentaje de asalariados y asalariadas no cubiertas por convenios colectivos. Si consideramos el año de referencia final en el estudio de Marshall, esto es 2016, el resultado es el mismo.

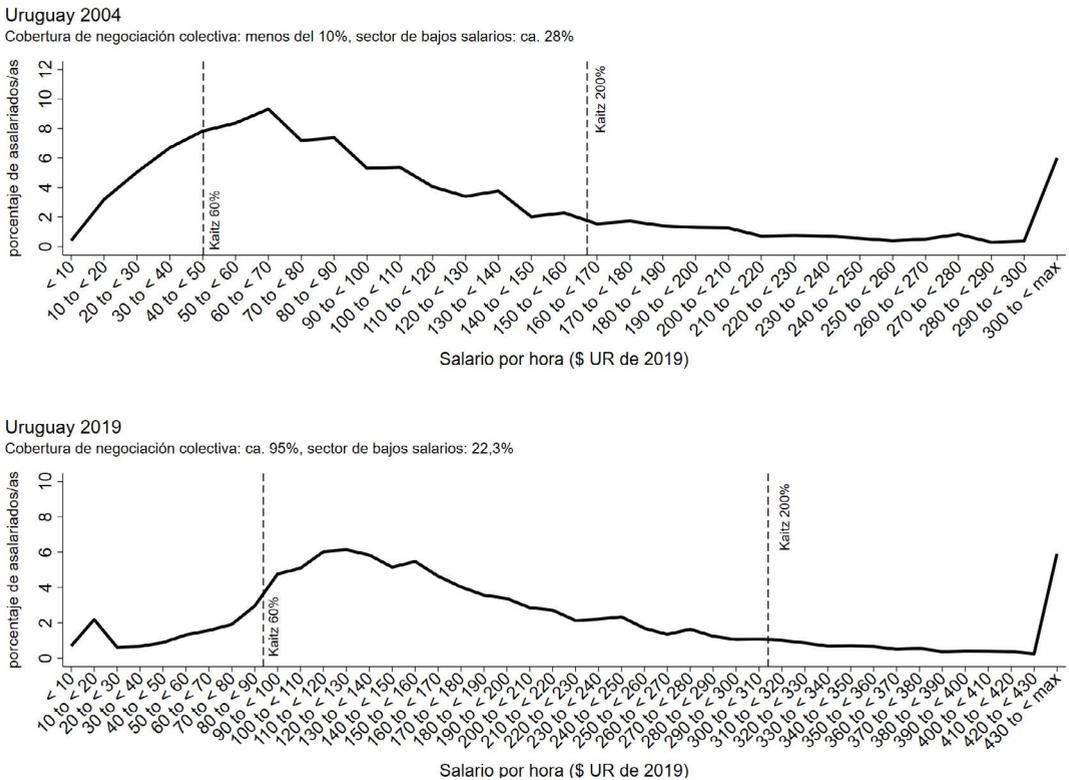
<sup>25</sup> Salarios brutos por hora inferiores a dos tercios del salario mediano de todos los asalariados y asalariadas. (Grabka y Schröder, 2019).

rios bajos aumentaron, luego disminuyeron y volvieron a aumentar en 2007. Desde entonces, la proporción de trabajadores con salarios bajos ha disminuido. En 2019 llegó a un 22,4%. Esta cifra era casi 6 puntos porcentuales inferior a la de 2004, pero seguía siendo elevada a nivel comparativo<sup>26</sup>, especialmente para un país con un sistema inclusivo de fijación de salarios.

Las curvas salariales ofrecen otro ángulo de análisis. Comparando dos años, 2004 y 2019, es posible ver la situación antes y después de la reconvocatoria de los Consejos de Salarios y del sistema de negociación colectiva para toda la industria. La curva salarial (trabajadores dependientes, salario bruto por hora) era marcadamente asimétrica antes de que se volvieran a convocar los Consejos de Salarios en 2005 (gráfico superior de la figura 5). En 2004 el salario mínimo nacional expresado como porcentaje de los salarios medios (índice de Kaitz) era sólo del 13% (Maurizio y Vásquez, 2016) y la relación entre el salario mínimo mensual y el PIB per cápita mensual sólo del 16%, lo que según Saget (2008) significaba un ‘mini’ salario mínimo.

Después, en 2019, tras casi 15 años de Consejos de Salarios, la curva salarial era relativamente más simétrica que en 2004 (estaba más desplazada hacia la zona de ingresos medios, véase el gráfico inferior de la figura 5).

Figura 5. Curvas salariales en Uruguay (asalariados/as) en dos momentos



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la ECH 2004 y ECH 2019.

Datos de cobertura de la negociación colectiva: ILOSTAT.

Nota: Todos los salarios se expresaron en moneda de 2019. El índice Kaitz se simula en dos umbrales: 60% y 200% del salario mediano. El tramo de ingresos más alto en cada caso representa aproximadamente el 6% de la distribución. De este modo, utilizando los mismos criterios, la desigualdad entre los más ricos puede controlarse visualmente y la distorsión en el gráfico puede controlarse visualmente.

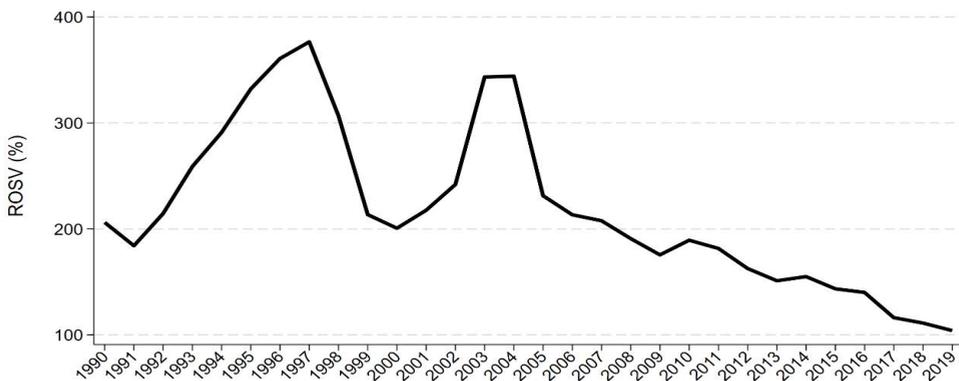
<sup>26</sup> Esto está relacionado con la proporción de empleo informal en el sector privado. Este problema es común en América Latina y no es fácil compararlo con los países más desarrollados.

### 4.2.2. Tasa de plusvalía

En la figura 6 puede verse la evolución de la Tasa de Plusvalía. La creciente explotación se produjo en los años 90 durante la expansión económica, la caída de la inflación y la suspensión de la negociación colectiva tripartita, entre otros factores. Este desarrollo se vio interrumpido por la crisis asiática y su impacto en Sudamérica. En este proceso se destruyó capital, lo que provocó una caída de la Tasa de Plusvalía entre 1998 y 2000.

En 2001/2002, Uruguay se vio afectado por la crisis económica de Argentina, especialmente a través de canales financieros (una crisis bancaria) (por ejemplo, Antía, 2003). Esto tuvo consecuencias en términos de desempleo, que aumentó del 10% en 1998 al 17% en 2002 (CEPAL). A partir de 2005, coincidiendo con la convocatoria de los Consejos de Salarios, el aumento de la cobertura de la negociación y una caída sistemática de la informalidad laboral, la tasa de explotación ha disminuido consistentemente, excepto durante la crisis financiera de 2008/2009.

Figura 6. Tasa de plusvalía (%)

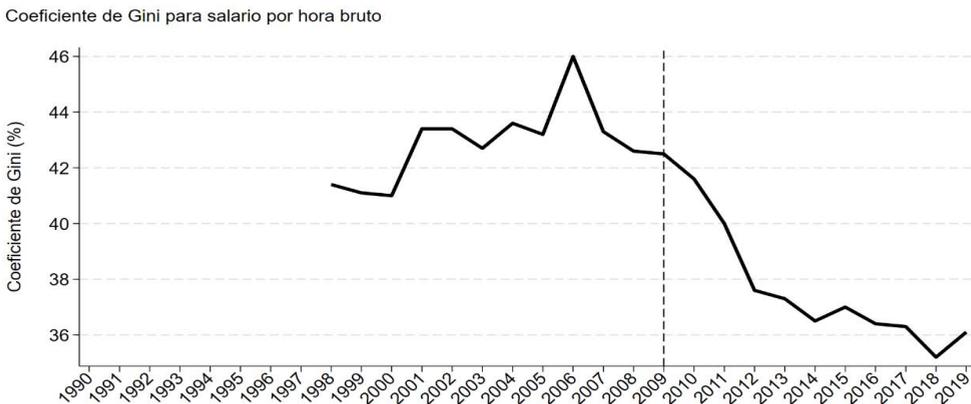


Fuente: Elaboración propia a partir de Penn World Tables 10.01 (última actualización al momento de la consulta [21.02.2024]). Disponibles en: <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/?lang=en>.

Nota: El ROSV se calcula siguiendo a Carchedi y Roberts (2021) como plusvalía (S) sobre el capital variable (V). Véase el apéndice 2 de Carchedi y Roberts (2021) para más detalles.

### 4.2.3. El coeficiente de Gini

Figura 7. Coeficiente de Gini (%)



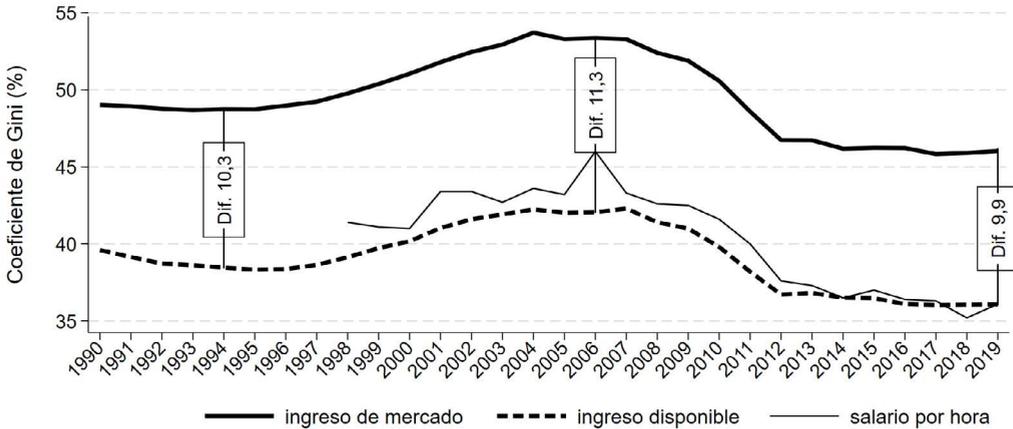
Fuente: Elaboración propia a partir de Solt (2020) y microdatos de la ECH 1990 - 2019 (salarios por hora, asalariados).

En el caso del coeficiente de Gini para los salarios brutos por hora, puede observarse que aumentó entre 2000 y 2007 y luego disminuyó. El descenso más significativo se produjo entre 2009 y 2012 y después el valor se estabilizó más o menos (véase el gráfico superior de la figura 7).

Se puede observar que durante el periodo 1990-2019 la brecha entre la distribución primaria y secundaria de la renta se mantuvo más o menos estable en torno a los 10 puntos porcentuales. Este resultado es uno de los más altos entre los países de América Latina (por ejemplo, bases de datos de la CEPAL y Bucheli et al., 2013).

Figura 7. Coeficiente de Gini (%) (continuación)

Coeficiente Gini para ingreso de mercado y disponible. También para salario bruto por hora como referencia



Fuente: Elaboración propia a partir de Solt (2020) y microdatos de la ECH 1990 - 2019 (salarios por hora, asalariados).

#### 4.2.4. Discusión

El sistema uruguayo de fijación de salarios ha sido transformado por un gobierno de izquierdas y por los sindicatos uruguayos organizados mayoritariamente a nivel sectorial con una única organización paraguas. En esta transformación se observa el paso de un sistema exclusivo a uno inclusivo, sin pasar por el sistema semi-inclusivo. La cobertura de los convenios colectivos aumentó en tan sólo 10 años de menos del 10% al 95%, con diferencia la proporción más alta de América Latina y la más alta del mundo. Este cambio abrupto estuvo asociado a una mejora en todos los resultados distributivos aquí presentados, aunque con trayectorias diferentes.

Se pueden comentar brevemente las diferentes trayectorias de transición en el caso de las medidas de Tasa de Plusvalía y Gini. Tras la reanudación de los Consejos de Salarios en 2005, la tendencia de la Tasa de Plusvalía fue sistemáticamente descendente. En el caso de las medidas de Gini, la reducción fue visible de 2007 a 2012/13, que fue cuando el crecimiento económico se ralentizó. A partir de entonces, ha tendido a estabilizarse. Por un lado, esto significa que durante todo el periodo en el que se volvieron a convocar los Consejos de Salarios, la distribución de la renta entre capitalistas y trabajadores tendió a mejorar hacia estos últimos. Es evidente que la supresión de la negociación colectiva en toda la industria favoreció a los capitalistas y, viceversa, la promoción de la misma favoreció a los trabajadores, ya que los salarios aumentaron. Por otra parte, cuando se examina la distribución de la renta entre las personas (independientemente de su posición dentro del modo de producción capitalista), el punto de inflexión en torno a 2012/13 significa que, aunque los capitalistas recibieron una parte menor de la plusvalía que en el pasado, se detuvo el efecto de la senda igualadora sobre los salarios de los asalariados. Esto puede deberse a varios factores: uno podría ser el hecho de que entre los asalariados hay directivos y otros puestos de alto rango que se vieron relativamente más favorecidos después de 2012/13 que antes de ese periodo.

## 5. Conclusiones

Varias conclusiones pueden extraerse del caso de estudio aquí presentado.

En primer lugar, Uruguay tiene un sistema inclusivo de fijación de salarios (la mayor parte de los asalariados/as está cubierto por negociación colectiva) y para eso utiliza como pilar central el nivel sectorial de negociación colectiva. En el tiempo donde hubo sólo negociación bipartita, sin alcance a todo el sector, la cobertura se desplomó. Una lección de esto es que el nivel de la negociación sí importa al momento de pensar en inclusividad.

En segundo lugar y relacionado con lo anterior, la unidad y la representación sectorial de intereses al nivel sindical son dos principios claves que apuntalan los recursos de poder asociativos en el caso de la clase trabajadora en Uruguay. Como se esperaría, cuando la organización es por sindicatos de sector, la probabilidad de tener importantes recursos infraestructurales es mucho mayor que cuando la organización de las y los trabajadores es vía sindicatos pequeños y fragmentados. El ejemplo de la AEBU es claro. Los sindicatos con recursos de poder infraestructurales pueden financiar a sus miembros en caso de huelga, pueden apoyar solidariamente a otros sindicatos en acción, pueden financiar investigación sindical, organizar eventos y actividades públicas con alto impacto mediático, en definitiva, intervenir de modo más constante en la batalla de las ideas. En este caso de estudio también se observó que los sindicatos por sector (la mayor parte) son organizaciones de larga data, lo que significa que el conocimiento y la experiencia es transmitido, y desarrollado entre generaciones de sindicalistas.

En tercer lugar, los Consejos de Salarios, en tanto recurso de poder institucional de la clase trabajadora uruguaya, son el pilar central del sistema de negociación colectiva por actividad. Esta institución representa para la sociedad en su conjunto una forma de hacer las cosas que apela a la democracia en lo referido al trabajo. Uno de los hallazgos en las entrevistas es que, a través de este sistema, los trabajadores/as tienen voz política con alta influencia en un rango significativo de temas que atañen a la sociedad (poder societal). Sin embargo, hay una erosión de ese poder que se reflejó en los retrocesos recientes en la convocatoria electoral.

En cuarto lugar, relacionado con los resultados distributivos, el caso uruguayo provee un soporte inicial a la hipótesis de que los sistemas inclusivos de fijación salarial contribuyen a reducir la desigualdad en la distribución de ingresos. En particular, se observa que tan pronto como la cobertura de la negociación colectiva crece, el salario mínimo también lo hace y la desigualdad de ingresos, personales y por factor de producción, decrece.

## 6. Bibliografía

- Anderson, P. (1977). "The Limits and Possibilities of Trade Union Action". En *Trade Unions under Capitalism* (pp 333-350). Sussex: The Harvester Press Limited.
- Bucheli, M., Lustig, N., Rossi, M. y Amábile, F. (2013). *Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay*. Washington: The World Bank.
- Carchedi, G. y Roberts, M. (2021). "The Economics of Modern Imperialism". *Historical Materialism*, 29(4), 23-69.  
<https://doi.org/10.1163/1569206X-12341959>
- Castelgrande, G. (2021). "Cómo desarrollar una negociación colectiva amplia. El caso de Uruguay". En *Seminario Internacional El trabajo al centro de la nueva constitución. Sistema de relaciones laborales en 12 países*. Santiago: Fundación SOL.
- Etchemendy, S. (2021). "Uruguay and Contemporary Theories of Wage Coordination: Origins and Stabilization of Segmented Neocorporatism". *Latin American Politics and Society*, 63(2): 51-77.  
<https://doi.org/10.1017/lap.2021.5>
- Grabka, M. y Schröder C. (2019). "The low-wage sector in Germany is larger than previously assumed". *DIW Weekly Report*, 9(14): 117-124.  
[https://doi.org/10.18723/diw\\_dwr:2019-14-1](https://doi.org/10.18723/diw_dwr:2019-14-1)
- Grimshaw, D., Bosch, G. y Rubery, J. (2013). "Minimum Wages and Collective Bargaining: What Types of Pay Bargaining Can Foster Positive Pay Equity Outcomes?" *British Journal of Industrial Relations*, 52(3): 470-498.  
<https://doi.org/10.1111/bjir.12021>

- Guerra, P. (2019). *Guía de los Servicios Sindicales*. Montevideo: Autoedición.
- Korpi, W. (1978). *The working class in welfare capitalism*. Londres: Routledge.
- Lehndorff, S., Dribbusch, H. y Schulten, T. (2018). *Rough waters European trade unions in a time of crises*. Bruselas: ETUI.
- Lévesque, C. y Murray, G. (2010). "Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity". *Transfer*. 16 (3): 333-350.  
<https://doi.org/10.1177/1024258910373867>
- Mantero, R. (2003). *Historia del movimiento sindical uruguayo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Marshall, A. (2019). "Salario mínimo y negociación colectiva en la determinación salarial: interacciones entre políticas salariales y posturas sindicales en la Argentina y Uruguay". *Trabajo y Sociedad*. 31 (1): 79-99.
- Marx, K. (1969). *Value, Price and Profit*. Nueva York: International Co.
- Maurizio, R. y Vásquez, G. (2016). "Distribution effects of the minimum wage in four Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay". *International Labour Review*. 155(1): 97-131.  
<http://dx.doi.org/10.1111/ilr.12007>
- Mazzuchi, G. (2009). *Las relaciones laborales en el Uruguay de 2005 a 2008*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- OCDE (2019). *Negotiating our way up*. París: OECD Publishing.
- Padrón, A. y Wachendorfer, A. (2017). *Uruguay: cambios hacia la construcción de poder sindical*. Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Perrone, L. (1983). "Positional Power and Propensity to Strike". *Politics and Society*. 12(2): 231-261.  
<https://doi.org/10.1177/003232928301200205>
- Rosado Marzán, C y Ermida, A. (2021). "Wage Boards and Labor Revitalization: Uruguay as an exploratory study". *SSRN Electronic Journal*.
- Saget, C. (2008). "Fixing minimum wage levels in developing countries: Common failures and remedies". *International Labour Review*. 147(1): 25-42.  
<https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2008.00022.x>
- Schmalz, S. y Dörre, K. (2018). *The Power Resources Approach. In Trade Unions in Transformation*. Jena: Friedrich Ebert Stiftung.
- Schmalz, S., Ludwig, C. y Webster, E. (2018). "The Power Resources Approach: Developments and Challenges". *Global Labour Journal*. 9(2): 113-134.  
<https://doi.org/10.15173/glj.v9i2.3569>
- Silver, B. (2003). *Forces of Labor. Workers' Movements and Globalization since 1870*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sengenberger, W. (1994). "Protection - Participation - Promotion: The systemic nature and effects of labour standards". En *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring* (pp. 45-60). Ginebra: ILO.
- Solt, F. (2020). "Measuring Income Inequality Across Countries and over time: The Standardized World Income Inequality Database". *Social Science Quarterly*. 101(3): 1183-1199.  
<https://doi.org/10.1111/ssqu.12795>
- Strategic Unionism, A. (2013). "Jenaer Machtressourcenansatz 2.0". En *Comeback der Gewerkschaften? Machtressourcen, innovative Praktiken, internationale Perspektiven* (pp 345-375). Frankfurt: Campus.
- Velasco, J.J. (2019). *Bargaining wages. Trade unions and ruling coalitions in pos-transition Chile and Uruguay*. Tesis doctoral, King's College London.
- Western, B. (1997). *Between Class and Market: Postwar Unionization in the Capitalist Democracies*. New Jersey: Princeton University Press.
- Womack, J. (2007). *Posición estratégica y fuerza obrera. Hacia una nueva historia de los movimientos obreros*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Wright, E. (2000). "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise". *American Journal of Sociology*. 105(4): 957-1002. <https://doi.org/10.1086/210397>