

NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y FORMACIÓN LABORAL EN URUGUAY. Evaluación, oportunidades de mejora y propuestas.

22/12/2022

Contenido

Resumen ejecutivo	2
1. Introducción.....	7
2. Contexto	7
2.1 La negociación colectiva en Uruguay: caracterización y desafíos.....	7
2.2 Algunos aportes de la teoría económica.....	9
3. Características de los sistemas de negociación colectiva	11
3.1 Alcance.....	12
3.2 Centralización	12
3.3 Coordinación.....	14
4. Experiencia comparada: sistemas, tendencias y lecciones.....	15
4.1 Clasificación de los sistemas de negociación colectiva	15
4.2 Tendencias recientes y lecciones aprendidas	17
5. Desafíos para la negociación colectiva en Uruguay.....	21
5.1 Heterogeneidad	22
5.2 Coordinación insuficiente	25
5.3 Equilibrio subóptimo.....	26
6. Recomendaciones.....	26
6.1 Reconocer la heterogeneidad	26
6.2 Protocolizar cláusulas transparentes para los descuelgues.....	28
6.3 Alentar negociaciones en base a “menú” de opciones predefinidas.....	30
6.4 Promover acuerdos basados en evidencia	30
6.5 Coordinación	32
7. Bibliografía.....	35
8. Anexos	38
8.1 Anexo 1. Marco de análisis	38
8.2 Anexo 2. OECD/AIAS ICTWSS – Selección de variables	41
8.3 Anexo 3. Grado de centralización y tipo de coordinación	42

Resumen ejecutivo

Fallas de mercado y política salarial. El mercado de trabajo tiene características que lo apartan del funcionamiento y organización estándar de otros mercados. A diferencia de los mercados de bienes, el de trabajo se caracteriza por tener transacciones que atañen a habilidades que, por definición, no son homogéneas entre trabajadores. Además, la información es asimétrica (las habilidades no son observables a priori) y es usual que haya agentes con poder de mercado. Debido a ello, la teoría económica enseña que una asignación de recursos basada exclusivamente en el mercado es probable que dé lugar a situaciones subóptimas. Ello fundamenta la intervención de la política por consideraciones de eficiencia, más allá incluso de los motivos de equidad.

Cambios de paradigma: esquemas centralizados vs descentralizados. La institucionalidad relacionada con la negociación colectiva es, precisamente, un esquema de intervención de la política pública (segundo óptimo) destinado a mitigar los efectos negativos de los equilibrios que surgirían de un mercado laboral actuando sin regulación de ningún tipo. Décadas atrás, la literatura económica argumentaba que los modelos totalmente centralizados (a nivel de la economía) o absolutamente descentralizados (a nivel de firma o incluso de puesto de trabajo), eran las soluciones menos distorsivas. Sin embargo, más recientemente se ha ido generando un consenso sobre que las soluciones intermedias pueden, bajo ciertas circunstancias, ser más eficaces e incluso eficientes que las de “esquina”. Para ello, es clave adoptar un enfoque que, sin perder una visión de conjunto, haga de la flexibilidad un aspecto importante del régimen.

Tendencias recientes en países OCDE: descentralización coordinada. En la mayoría de los miembros de la OCDE se asiste a una caída de la cobertura de los acuerdos, lo que ha dado lugar a un aumento de la desigualdad salarial. En ese contexto, varios países de la OCDE han avanzado en los últimos veinte años hacia regímenes más descentralizados pero coordinados. Esto porque además de los efectos sobre la desigualdad, los esquemas centralizados que no contemplan las diferencias entre empresas pueden producir efectos negativos en el empleo e ingresos agregados.

En Uruguay la negociación salarial está muy arraigada. La negociación salarial en Uruguay tiene su origen en 1943 y está muy arraigada en las organizaciones de trabajadores y empresarios. A pesar de ello, su funcionamiento ha tenido interrupciones que ha limitado el aprendizaje y la generación de confianza entre los actores del sistema. Los Consejos de Salarios funcionaron entre 1943 y 1968; entre 1985 y 1991; y desde 2005 a la fecha. Al comienzo de este último período fue restablecido el mecanismo de negociación salarial a través de Consejos de Salarios, algo que se mantiene hasta nuestros días. La larga tradición de la negociación salarial en Uruguay deja en evidencia que, pese a sus desafíos, constituye un arreglo institucional valorado por los actores sociales y por el Estado. La evidencia comparada, la performance del mercado laboral en Uruguay y la opinión de actores protagónicos sugieren también hay oportunidades de mejora para el diseño y su funcionamiento.

Fortalezas de la negociación colectiva en Uruguay. El análisis contenido en este trabajo muestra que, pese a los desafíos, el sistema de negociación colectiva en Uruguay tiene al menos dos fortalezas:

- i. La **cobertura o alcance** de los convenios es elevada, lo que determina en los hechos un sistema amplio que incluye a buena parte de los trabajadores y empresas. Preservar el nivel de cobertura debería ser un objetivo de la política, aunque a efectos de minimizar las distorsiones y mejorar la eficiencia del mercado, es necesario incorporar mecanismos que

recojan de mejor manera las diferencias que existen entre sectores, regiones, tamaños de empresas y trabajadores. Eso supone un dilema para la política que no debería perderse de vista: introducir flexibilidad es relevante para reconocer estas heterogeneidades, pero podría poner en riesgo la cobertura. Contrariamente, intentar maximizar la cobertura bajo un esquema centralizado y relativamente rígido podría tener efectos no deseados sobre el empleo y/o la informalidad laboral.

- ii. La **cohesión** que proporciona el sistema de negociación colectiva es un atributo en la medida que permite canalizar conflictos y gestionar diferencias entre las partes bajo un esquema reglado y un ámbito institucional validado por las partes. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que existen desafíos en materia de representatividad, tanto a nivel de trabajadores como de empresas. Por tanto, defender la cohesión en sentido amplio supone entre otras cosas generar espacios de negociación que involucren a empresas y trabajadores que no están siendo adecuadamente contemplados en la actualidad.

Debilidades del esquema de negociación colectiva. Se identifica una serie de debilidades agrupadas en tres grandes categorías. Superar esas debilidades supone avanzar en una dirección que busca reducir las ineficiencias del esquema vigente, pero intentando preservar las fortalezas mencionadas. Las principales debilidades identificadas son:

- i. El esquema de negociación colectiva vigente no reconoce adecuadamente la **heterogeneidad** que deriva de los tipos de competencia en los mercados, el tamaño de las empresas, sus niveles de productividad y las condiciones tecnológicas, el acceso a financiamiento, su localización geográfica, la estacionalidad de sus actividades y las tendencias de negocios que las afectan y que inciden en la utilización del factor trabajo. Desde la reinstauración de los Consejos de Salarios en 2005 se han utilizado herramientas para contemplar la heterogeneidad diferenciando las empresas a partir de criterios como la localización geográfica, tamaño, situaciones extraordinarias o la pertenencia a ramas afectadas por ciclos más o menos dinámicos. Sin perjuicio de ello, la práctica más extendida para contemplar la heterogeneidad ha sido la creación de subgrupos, multiplicando los ámbitos de negociación, lo que limita la consistencia, la coordinación y la integridad del régimen. Según fue señalado, no deber perderse de vista que flexibilizar ciertas prácticas para contemplar mejor la heterogeneidad implica aceptar el riesgo de erosionar la cobertura del régimen.
- ii. Los **descuelgues** son utilizados con baja frecuencia y los procedimientos que los regulan tienen oportunidades mejora. En los hechos esto supone una rigidez para el sistema de negociación y para el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo. Facilitar los descuelgues sin un procedimiento reglado y sin un ámbito institucional que los gestione podría afectar la cobertura del sistema.
- iii. Salvo excepciones, en general la negociación salarial no incorpora adecuadamente la **productividad del trabajo**, una dimensión crítica para el equilibrio eficiente del mercado laboral.

Equilibrio subóptimo. Si bien existe cierto consenso respecto a la debilidades y oportunidades de mejora del esquema de negociación colectiva vigente, en esencia el sistema ha mantenido sus principales características durante un período prolongado. Esto podría estar sugiriendo o bien que los agentes perciben que los beneficios esperados producto de los cambios no compensarían los riesgos asociados al proceso de innovación, o que existe un fallo de

coordinación que impide al sistema moverse hacia una situación mejor.. Es en este sentido que podría entenderse que el *status* actual es un equilibrio subóptimo.

Dado que desde una perspectiva del interés general es posible identificar oportunidades de mejora para el sistema en su conjunto, el Poder Ejecutivo debe liderar y coordinar cambios para mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Asimismo, otro desafío para el MTSS es definir una agenda de transformaciones factible. Ello requiere diseñar cuidadosamente no solamente su contenido, sino también la estrategia de implementación. Por eso articular las prioridades, la secuencia de iniciativas y los ámbitos de aplicación es clave. Para eso es muy importante contar con un curso de acción que prevea como neutralizar resistencias y superar obstáculos que emergerán durante la fase de despliegue. En ese marco es que se estructuran las propuestas desarrolladas a continuación.

Propuestas: cinco líneas de acción. Con el propósito de atender las debilidades del mecanismo de negociación colectiva vigente en Uruguay, en este documento se proponen cinco líneas de acción orientadas. En todos los casos, superar esas debilidades supone avanzar en una dirección que busca reducir las ineficiencias del esquema vigente asegurando un balance adecuado con las fortalezas identificadas. Seguidamente se describen las propuestas.

- i. **Reconocer e incorporar la heterogeneidad en la negociación.** Incorporar y reconocer la heterogeneidad entre agentes es relevante para minimizar las distorsiones en la asignación de recursos. Las propuestas giran en torno a cuatro ejes: i) evaluar la definición de umbrales de representatividad de los agentes intervinientes en las negociaciones, habilitar pisos salariales diferenciados definidos a partir de indicadores basados en evidencia, permitir flexibilidad en la definición de tareas y categorías en pequeñas empresas expuestas a condiciones excepcionales y hacer uso de extensiones diferenciadas de los períodos de vigencia de los acuerdos; ii) promover mecanismos de negociación incorporando la productividad del trabajo y otros aspectos específicos de la rama/empresa; iii) incorporar en la negociación elementos como el tamaño, la localización de la empresa y eventualmente la estacionalidad de la actividad, en particular en sectores como el comercio y los servicios que encierran fuerte dispersión y heterogeneidad entre empresas; iv) implementar (en línea con lo anterior) una experiencia piloto para evaluar la conveniencia de promover acuerdos flexibles para enfrentar situaciones adversas excepcionales. Esta experiencia podría ser muy oportuna para la próxima ronda de negociación salarial de modo de contemplar situaciones excepcionales como las que está enfrentando el sector de comercio y servicios en localidades de frontera debido a las diferencias de precios con Brasil y, especialmente, con Argentina.
- ii. **Regular y protocolizar descuelgues.** Si bien no existe consenso entre los actores protagónicos, es posible sostener que los procedimientos que regulan los descuelgues tienen oportunidad de mejora para promover y facilitar su utilización. Se propone un mecanismo de descuelgue que reconozca la heterogeneidad y la productividad de las empresas, pero manteniendo el ámbito institucional y regulado para la negociación, de manera de proteger la cobertura y alcance del sistema. Para ello se propone: i) definir en forma explícita los criterios generales (condiciones necesarias y suficientes) para que una empresa pueda descolgarse de lo establecido por el convenio vigente; ii) establecer un procedimiento general que las empresas deberán seguir para solicitar de manera fundada el descuelgue; iii) encomendar el asesoramiento y la evaluación de la solicitud de descuelgue a una comisión técnica tripartita; iv) delegar la resolución en el Consejo de salario a partir del asesoramiento técnico de la Comisión mencionada en el punto anterior.

- iii. **Alentar negociaciones en base a “menú” de opciones predefinidas.** En línea con la experiencia implementada en Países Bajos, la negociación en base a un menú de opciones predefinidos puede ser un camino a tener en cuenta, en particular a efectos de reducir los costos transaccionales de la negociación colectiva para empresas pequeñas y para trabajadores no sindicalizados. El menú podría definir un acuerdo general para una rama, así como parámetros para negociaciones en niveles inferiores ofreciendo alternativas por defecto en función del tamaño y la localización de la empresa. De esta forma, el esquema de negociación en base a menú podría concebirse como un complemento del instrumento de los descuelgues, ofreciendo la ventaja de un proceso de negociación más simplificado que no requiere la intervención de comisiones o de órganos *ad hoc* como el consejo de empresa.
- iv. **Promover acuerdos basados en evidencia.** Con un horizonte de mediano largo plazo, se entiende necesario mejorar los sistemas de información que respaldan las negociaciones y los acuerdos salariales, en particular información que permita medir de forma rigurosa, oportuna y confiable la productividad del trabajo. En este trabajo se concluye que avanzar en esa dirección requiere adoptar definiciones en tres niveles: i) constituir un ámbito institucional que brinde a todas las partes confianza sobre la pertinencia de los indicadores elegidos, la metodología empleada para su construcción y el tratamiento reservado de los datos que pudieran relevar aspectos sensibles para las fuentes; ii) diseñar el sistema de información definiendo aspectos como los ámbitos sectoriales, los indicadores a utilizar, las fuentes de información (públicas y privadas) y el tratamiento de los datos; iii) implementar el sistema de información, que requiere definir criterios y procedimientos para asegurar el tratamiento confidencial y la no identificación de datos sensibles para las fuentes que son de acceso restringido. Se recomienda además adoptar una estrategia gradual eligiendo algunas ramas de actividad a efectos de evaluar las dificultades enfrentadas y extraer las lecciones que permitan mejorar el proceso de construcción de indicadores.
- v. **Coordinación.** La tradición inflacionaria de Uruguay ha llevado a los agentes a adoptar prácticas que pretenden evitar caídas de sus ingresos: negociación de aumentos y no de niveles salariales, cláusulas de indexación hacia atrás y traslado a precios del incremento de costos (en particular en sectores regulados y con baja competencia). En este contexto, es lógico que la inercia inflacionaria sea un rasgo distintivo de la economía uruguaya. Neutralizar este fenómeno requiere un programa antinflacionario consistente y una estrategia de desindexación salarial factible. Por tanto, una propuesta para mejorar el esquema de negociación colectiva debe prever una mayor y más efectiva coordinación entre la política salarial y la gestión macroeconómica. Para ello se proponen cinco iniciativas: i) promover acuerdos a partir de pisos por grupos que contengan ajustes para esos umbrales, de manera de evitar que todas las remuneraciones aumenten en la misma proporción independientemente del nivel de partida; ii) hacer que los correctivos salariales por inflación se disparen cada dos años y que los ajustes sigan la evolución del componente subyacente de la inflación; iii) monitorear y limitar el traslado a precios de los aumentos de salarios en actividades con precios regulados, tarifados o que son regidos por paramétricas que recogen la variación de los salarios, así como aquellas que reciben subsidios o exoneraciones tributarias; iv) evaluar la adopción de mecanismos de coordinación horizontal, como esquemas de negociación secuencial sincronizados pero no simultáneos entre ramas, una propuesta que requiere necesariamente definir el sector “líder”; esto es, aquel que negocia

primero y termina poniendo un techo a los aumentos de los otros sectores; v) definir mecanismos para evitar que efectos transitorios sobre los salarios asociados a los ciclos de los negocios y/o shocks de precios internacionales se conviertan en permanentes y afecten al sistema de precios, en particular al resto de los salarios.

1. Introducción

Este documento es el Producto 2 del proyecto “CONSULTORÍA SOBRE NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y FORMACIÓN LABORAL EN URUGUAY: Evaluación, oportunidades de mejora y propuestas”. El objetivo del proyecto es analizar en profundidad el esquema de negociación colectiva vigente en Uruguay y proponer una serie de recomendaciones concretas para superar algunas de las debilidades identificadas.

De acuerdo con lo previsto en el Plan de Trabajo, el Producto 2 incluye, además del análisis de antecedentes internacionales y lecciones aprendidas presentado en el Producto 1, un diagnóstico de la situación actual de la negociación colectiva en Uruguay y algunas alternativas de mejora, de corto y mediano plazo, para hacer frente a los problemas que enfrenta la negociación colectiva en nuestro país.

El informe propone un marco analítico, describe la experiencia internacional en materia de institucionalidad de la negociación colectiva y su impacto en algunas variables como ser el empleo, el salario real, la productividad, la inflación y los precios relativos, y se identifican lecciones aprendidas que podrían ser de interés para Uruguay. Posteriormente, se analizan las características de la negociación colectiva en Uruguay con una mirada crítica y se propone una hoja de ruta con una serie de modificaciones propuestas.

El documento está ordenado de la siguiente manera. En el capítulo 2 se expone el contexto actual de la negociación colectiva en Uruguay. Asimismo, se resumen algunos aportes de la teoría económica sobre el funcionamiento de los mercados laborales y las intervenciones de política. En el capítulo 3 se describen los criterios que suelen ser usados para caracterizar los sistemas de negociación colectiva. En el capítulo 4 se presentan las tendencias recientes que han afectado a los sistemas de negociación colectiva a nivel internacional, al tiempo que se repasan algunas lecciones aprendidas de casos seleccionados. Finalmente, en el capítulo 5 se realiza un diagnóstico de la negociación colectiva en Uruguay y en el capítulo 6 se analizan una serie de recomendaciones para el corto y mediano plazo.

2. Contexto

2.1 La negociación colectiva en Uruguay: caracterización y desafíos.

La negociación salarial en Uruguay tiene su origen en 1943 y cuenta con un importante arraigo en las organizaciones de trabajadores y empresarios. A pesar de ello, su funcionamiento ha tenido interrupciones, lo que ha limitado el aprendizaje y la generación de confianza entre los actores del sistema. Los Consejos de Salarios funcionaron entre 1943 y 1968; entre 1985 y 1991; y desde 2005 a la fecha. Al comienzo de este último período fue restablecido el mecanismo de negociación salarial a través de Consejos de Salarios, algo que se mantiene hasta nuestros días.

El actual mecanismo de negociación colectiva se caracteriza por:

- Los Consejos de Salarios por rama son el principal ámbito de negociación, con poco margen de maniobra para implementar variantes a nivel de empresas.
- La coordinación entre sectores está dada por el Consejo Superior Tripartito y los lineamientos salariales que propone el Poder Ejecutivo, pero cada negociación se da por carriles independientes por lo que la articulación entre sectores es relativamente débil.

- Las variables consideradas para el establecimiento de las normas salariales son, en general, de carácter macro y sectoriales, y con poca frecuencia incluyen consideraciones de productividad.
- La mediación y la conciliación en las negociaciones laborales es un cometido del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). En el marco de la negociación colectiva, las partes (empleadores y sindicatos) pueden solicitarle al Poder Ejecutivo la intervención para superar conflictos laborales que puedan tener lugar. Estas actividades procuran, como toda la negociación colectiva contribuir a la generación de acuerdos (convenios) entre las partes para contribuir a la paz social. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario advertir que este informe no incluye análisis alguno sobre las oportunidades de mejora de las acciones de mediación y conciliación por parte del MTSS.

El esquema vigente a partir de la reinstauración de los Consejos de Salarios en 2005 funcionó sin mayores dificultades mientras el ciclo económico permitió aumentos sostenidos de salarios entre 2005 y 2014. El estancamiento que sobrevino a partir de 2015 dejó en evidencia algunas de sus rigideces y debilidades. La pandemia, que supuso un impacto inicial profundo, puso de manifiesto algunas tendencias existentes en el mercado laboral y profundizó heterogeneidades derivadas de cambios en el comportamiento de la población, así como de la intensificación de la incorporación de tecnología. En ese marco, parece oportuno revisar el esquema de negociación salarial vigente de modo de atacar algunas de sus debilidades de fondo y ayudar a enfrentar algunos desafíos para el mercado laboral. A continuación, se presentan algunos ejes de discusión orientados en esa dirección.

En primer lugar, la negociación a nivel sectorial con lineamientos centralizados, con poco espacio para atender heterogeneidades entre empresas y mercados, puede alentar un sesgo anticompetitivo en sectores con heterogeneidades productivas relevantes: los acuerdos pueden funcionar como una barrera a la entrada o como un instrumento de las empresas con más peso en la negociación para imponer pautas que afecten la rentabilidad de compañías más pequeñas y menos eficientes. La normativa vigente permite que en ciertas condiciones algunas empresas queden exceptuadas de cumplir con las pautas (descuelgues), pero se trata de un mecanismo de difícil implementación y la experiencia muestra que su uso ha sido escaso.

Por otra parte, la negociación por rama con coordinación casi nula entre sectores puede tener consecuencias indeseadas porque se desatienden los efectos macroeconómicos de los acuerdos sectoriales. En este sentido, en sectores regulados por políticas públicas, en sectores no transables con bajo nivel de competencia o en los que el Estado es el principal contratante, los protagonistas de la negociación tienen incentivos a trasladar los aumentos de salarios a los precios (usuario o contratante). A su vez, la falta de coordinación entre los aumentos salariales de los sectores transable y no transable puede afectar la competitividad externa de la economía.

Asimismo, en algunas fases del ciclo económico, aumentos del salario real desalineados de la evolución de la productividad, podrían derivar en presiones sobre el nivel de precios que terminen por incidir en la inflación (en ciclos positivos) o en caídas de la tasa de empleo (en ciclos negativos). La ausencia de utilización de indicadores sobre el desempeño económico y la productividad del trabajo a nivel de rama, han contribuido a la evolución disociada de esas variables. En ese sentido, contar con información completa y confiable contribuiría a fortalecer la institucionalidad asociada a la negociación colectiva, no sólo para incorporar mediciones de productividad para la fijación de salarios, sino también para gestionar los descuelgues y mejorar

el entendimiento de la dinámica del mercado. La obligatoriedad de la personería jurídica es un paso importante en ese sentido, pero es necesario además promover la creación de plataformas de datos que ayuden a tomar decisiones y a intercambiar información confidencial entre trabajadores y empresarios.

Finalmente, las fórmulas de aumentos salariales usadas no han logrado promover una desindexación de precios. Desde el restablecimiento de los Consejos de Salarios, los lineamientos del Poder Ejecutivo evolucionaron desde un esquema totalmente indexado (correctivos salariales por inflación pasada) a un marco de aumentos nominales con correctivos que procuran evitar caídas de salario real al final de la vigencia de los convenios. La indexación salarial favorece la inercia inflacionaria porque contribuye a propagar shocks exógenos sobre los precios, algo que puede prolongar la fase baja del ciclo laboral.

Estas breves consideraciones dejan en evidencia algunos de los desafíos que atraviesa el esquema de negociación colectiva en Uruguay, muchos de ellos compartidos por otros países con larga tradición de negociación colectiva. La evolución de los esquemas de negociación colectiva a nivel global permite entender cómo otros países han abordado estos desafíos, o bien modificando la estructura de la negociación colectiva en sus pilares básicos o bien utilizando nuevos instrumentos para fortalecer y adaptar el esquema vigente en cada mercado. En el próximo capítulo se caracterizan los marcos de negociación colectiva y se analizan las lecciones aprendidas de los cambios recientes en distintos países. Previamente, en la siguiente sección se repasan brevemente algunas consideraciones teóricas a tener en cuenta al momento de evaluar el funcionamiento del mercado laboral bajo distintos arreglos institucionales.

2.2 Algunos aportes de la teoría económica.

Antes de caracterizar los esquemas de negociación colectiva, en esta sección se resumen muy brevemente algunas consideraciones respecto al funcionamiento del mercado laboral en base a los aportes que distintos enfoques teóricos han realizado en las últimas décadas. En el Anexo 8.1 se presenta un desarrollo más amplio de los distintos enfoques y modelos teóricos. Si bien se trata de un ejercicio meramente conceptual, es relevantes a efectos de i) analizar cómo funcionan los mercados laborales en condiciones de eficiencia, ii) describir las fallas que suelen presentarse en ellos que justifican la existencia de arreglos institucionales para la negociación salarial, e iii) identificar las ineficiencias que esos arreglos pueden ocasionar por no recoger adecuadamente las fricciones y heterogeneidades (entre firmas y entre trabajadores) de los mercados laborales.

En primer lugar, el enfoque clásico del mercado permite concluir que solamente cuando el mercado de trabajo opera en competencia perfecta, el equilibrio de mercado es una solución eficiente. En un mercado con estas características, el salario se ajusta para asegurar que oferta y demanda encuentren un equilibrio sin desempleo. El salario de equilibrio es igual a la productividad marginal del factor trabajo. Sin embargo, en la práctica no se verifican los supuestos de competencia: i) oferta y demanda de trabajo no están atomizadas; ii) las empresas ostentan cierto poder de mercado en la negociación; iii) existen asimetrías de información sobre la función de demanda de empleo y sobre la calidad de la oferta y; iv) existen fricciones que limitan la movilidad del trabajo (costos de búsqueda, costos de desafectación).

Por tanto, dado que existen fallas de mercado, el equilibrio resultante en este tipo de mercado no es necesariamente óptimo en términos de bienestar general. La existencia de fallas de mercado justifica la acción de un regulador que busque corregir las fallas de mercado para

alcanzar un equilibrio más próximo al óptimo social. En este sentido, la negociación colectiva podría entenderse como el conjunto de arreglos institucionales que el “regulador” promueve para alcanzar equilibrios alineados al bienestar general y la eficiencia del mercado, superando los problemas que arrojan las soluciones descentralizadas puras.

Otro aporte relevante de la teoría clásica es que un equilibrio eficiente en el mercado laboral tiene lugar cuando el salario real es igual a la productividad marginal del trabajo. Si el salario real supera la productividad marginal, en sectores tomadores de precios (exportadores) la inversión y el empleo serán inferiores al de equilibrio. Por otra parte, en sectores no transables con poder de mercado, el incremento de salarios por encima de la productividad se traslada a precios afectando el bienestar de los consumidores. Adicionalmente, la literatura muestra que en muchos casos los empleadores oligopsonistas (industrias en donde solamente existen dos o tres empresas contratantes) fijan salarios por debajo de la productividad marginal (de ahí, la baja incidencia de la suba del salario mínimo en el empleo). En ese sentido, cuanto mayor es la concentración en la industria, menor es el salario para la misma ocupación y actividad, hecho que la negociación colectiva intenta mitigar. En este contexto, incorporar la productividad en las negociaciones salariales es clave para obtener resultados que permitan una aproximación a una asignación eficiente minimizando distorsiones macroeconómicas. Por este motivo se entiende que la negociación de salarios en base a productividad constituye un instrumento para reforzar la coordinación vertical.

Por otro lado, la evidencia sugiere que existe una gran heterogeneidad entre firmas y trabajadores, aunque su grado varía entre países y depende de su estructura productiva, su inserción internacional, sus características demográficas, su movilidad del trabajo y las características de sus sistemas educativos. Desde el punto de vista teórico, en estos casos el salario de equilibrio es condicional a la productividad de la firma y del trabajador. En otras palabras, si bien el mercado puede visualizarse para un equilibrio representativo, en la práctica el mercado se estructura en torno a un menú de salarios en el que empresas y trabajadores hacen *matching* para distintos niveles de productividad de la firma y calidad del trabajo. Debido a ello, esquemas de negociación colectiva excesivamente centralizados y unificados, y con poca capacidad de recoger estas heterogeneidades pueden conducir a equilibrios subóptimos en términos de bienestar. En el siguiente capítulo se recogen las soluciones que adoptó Alemania para recoger adecuadamente la heterogeneidad de productividad entre su región occidental y oriental (a diferencia del modelo centralizado y unificado en Italia que no contempla las diferencias norte/sur).

Fricciones e incentivos: a diferencia de otros mercados que ajustan precios hasta balancear oferta y demanda, el mercado laboral alcanza equilibrios con subutilización del factor trabajo o desempleo friccional. Elementos como los costos de búsqueda, los costos de despido y las asimetrías de información introducen fricciones que limitan el balance entre oferta y demanda. En este marco, aproximaciones como el enfoque de salarios de eficiencia o el enfoque de *insiders* y *outsiders* para modelos de negociación con trabajadores sindicalizados son de utilidad para entender la interacción entre fijación de salarios y determinación de empleo de equilibrio.

Como se mencionó anteriormente, desde una óptica de organización del mercado, la negociación colectiva podría entenderse como un conjunto de arreglos institucionales que busca regular el mercado laboral de modo de alcanzar equilibrios alineados al bienestar general. Una instrumentación adecuada de estos arreglos debería permitir superar las ineficiencias que arrojan las soluciones descentralizadas puras. Sin embargo, definir el tipo y el grado de intervenciones óptimas no es trivial, ya que la definición de esquemas e instrumentos de

negociación es funcional a las características del mercado laboral en cuestión, a las capacidades institucionales de cada país y a los objetivos de política económica. La evidencia comparada parece corroborarlo al dar cuenta de la variedad de modelos de negociación colectiva que existen y mostrar cuán determinantes de sus características son los factores idiosincráticos.

3. Características de los sistemas de negociación colectiva

Como se señaló, la experiencia comparada sobre negociación colectiva muestra que no existe un marco único, sino que los arreglos institucionales son la combinación de reglas escritas e implícitas en la práctica habitual que dependen de las características de los mercados laborales y de la inserción internacional de cada país. A pesar de ello, es posible identificar elementos comunes que suelen estar presentes en distintos casos.

En la práctica, los sistemas de negociación colectiva suelen presentar características transversales que conforman regímenes híbridos adaptables a la idiosincrasia y la cultura de cada país. Con el objetivo de ordenar estos componentes, es necesario definir una serie de criterios para su clasificación y análisis posterior.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) describe a los sistemas de negociación en base a distintos *inputs* o características propias del ámbito de negociación, por un lado: alcance, centralización y la coordinación, y por otro lado los *outputs* o el qué se negocia: condiciones salariales o no salariales. Según la OCDE, estos últimos elementos son los que terminan influyendo sobre la performance del mercado laboral (su resiliencia, los niveles y distribución de los salarios, el empleo, la productividad y la calidad de los ambientes de trabajo).

En una línea similar, Arim (2016) clasifica a los esquemas de negociación colectiva según cuatro pilares: el grado de centralización de los procesos de negociación; la generalización o alcance de los acuerdos; la coordinación entre distintos sectores (horizontal) y con la política macroeconómica (vertical); y las variables sujetas a estas definiciones.

Con el objetivo de realizar una comparación estandarizada de los diferentes esquemas, la OCDE recopila y procesa información sobre algunos mecanismos de negociación colectiva para una serie de países seleccionados (OECD/AIAS ICTWSS). En el Anexo 2 se resumen las principales características de la negociación colectiva incluidas en la base de datos de la OCDE.¹

En base a estos enfoques y a algunas consideraciones propias, en la figura 1 se presenta un diagrama con los principales atributos y elementos que definen y caracterizan a los sistemas de negociación colectiva. A continuación, se describirán conceptualmente cada uno de los pilares y los elementos que lo componen.

¹ Se trata principalmente de países miembro de la Unión Europea o de la OCDE. Entre otros: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Chipre, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia, Israel, Italia, Japón, Kosovo, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania, Serbia, Suecia, y Suiza.

Figura 1. Elementos de la negociación colectiva

Pilares	Alcance	Centralización	Coordinación
Características	• Densidad sindical	• Principal Nivel de Negociación	• Vertical
	• Densidad empresarial	• Grado de articulación entre niveles	• Horizontal
	• Extensión	• Descuelgues y exclusiones	
Variables			• Productividad
			• Salarios Mínimos
			• Indexación
			• Secuencialidad

Fuente: elaboración propia en base a OCDE y Arim (2016).

3.1 Alcance

La cobertura, generalización o alcance de un esquema de negociación colectiva refiere la proporción de trabajadores comprendidos por los acuerdos firmados y, en la práctica, se define a través de la interacción entre la densidad de las agrupaciones de trabajadores y empresarios, por un lado, y las reglas de extensión por otro.

Arim (2016) identifica cuatro situaciones de extensión: i) automática y generalizada, que mediante normas escritas extiende el alcance de los acuerdos a un universo predefinido de trabajadores (ejemplo ramas, regiones); ii) operativa en la mayoría de los sectores, con límites que le permiten al gobierno no extender los acuerdos o parte de ellos; iii) relativamente excepcional, cuando se utiliza para algunos sectores específicos, pero no constituye una práctica habitual; y iv) la ausencia de mecanismos de extensión.

En los países con negociaciones descentralizadas, los acuerdos no suelen ser extensibles a los trabajadores no sindicalizados, y el grado de alcance suele coincidir con el nivel de sindicalización. Por ejemplo, en Estados Unidos el 10% de los trabajadores está sindicalizado y la cobertura alcanza al 12%, mientras que, en Francia, con un nivel de sindicalización similar, tiene una cobertura que supera el 95%. En Uruguay, la densidad sindical se mantuvo en torno a 30% durante los años previos a la pandemia, y mediante mecanismos de extensión, la cobertura alcanza el 90%, similar a los países de Europa continental (OIT 2019).

3.2 Centralización

La centralización refleja el nivel al que se dan las negociaciones salariales y por tanto cuán específicos son los acuerdos alcanzados: si es para toda la economía, algún sector de actividad, o si se da libertad a las empresas para que acuerden directamente con los trabajadores. Siguiendo a Amarante y Bucheli (2011), una negociación es totalmente centralizada cuando el sindicato nacional de trabajadores y la organización que nuclea a los empleadores pueden influir y controlar las condiciones de contratación –ej. niveles de salarios– de toda la economía.

En general, y aunque en la práctica nunca se presentan en su forma pura, pueden identificarse tres grandes esquemas de negociación colectiva: centralizados, sectoriales, y descentralizados.

En el primer caso los intercambios se dan a nivel de la economía en su conjunto y persiguen objetivos de coordinación y cobertura; en el otro extremo, los esquemas descentralizados se caracterizan por negociaciones entre empresa y trabajadores o sindicatos, permitiendo una mayor flexibilidad a la hora de tener en cuenta las distintas fuentes de heterogeneidad entre las firmas; finalmente, en medio de estas dos lógicas, la negociaciones por sectores o ramas de actividad plantea un híbrido que busca, con mayor o menor éxito, conjugar la coordinación y el alcance con la especificidad.

Sin embargo, la especificidad de estos convenios finales no depende únicamente del principal nivel de negociación, sino que también dependen de cuán maleables sean las condiciones allí definidas. Los principales elementos que hacen a esta flexibilidad son: la frecuencia de nuevas negociaciones a nivel de empresa, su alcance en términos de cuánto margen se les permite, y la existencia de cláusulas de salida o descuelgue (Arim, 2016; OCDE, 2019).

Algunos sistemas, en particular los de mayor descentralización, presentan esquemas con un solo nivel de negociación, y aunque el nivel principal de negociaciones sea a escala nacional, es posible que se permitan nuevas negociaciones a nivel de sector o de empresa para dotar al mercado laboral de cierta flexibilidad. En estos sistemas conocidos como multinivel, tanto la frecuencia de estas nuevas negociaciones, como su margen de acción –qué variables se permite renegociar, o cuánto se pueden desviar de los lineamientos generales–, juegan un rol importante para definir el grado final de centralización y su interacción es definida por la articulación entre los distintos niveles (Arim, 2016).

Por su parte, los descuelgues permiten reconocer las heterogeneidades que presentan las distintas empresas en determinado sector o rama. Bajo ciertas condiciones, se permite que algunas empresas no sean alcanzadas por los acuerdos generales (automáticos o de exclusión) o que se suspendan temporalmente o se renegocien los términos inicialmente acordados (en caso de crisis debidamente documentada).

A su vez, OCDE (2019) plantea otro tipo de descuelgues “legales”, en referencia a la posibilidad de salirse del marco normativo en materia de, por ejemplo, horas de trabajo. También conocidos como válvulas de seguridad, estos mecanismos buscan evitar acuerdos sectoriales del estilo “talle único”, particularmente para adaptarse a condiciones inherentes a un sector y/o empresa, o para responder a *shocks* inesperados. Sin embargo, en ausencia de regulación, pueden resultar en una competencia a la baja entre firmas e incluso socavar la capacidad regulatoria de los convenios colectivos. Además, el documento plantea desafíos en materia de progresividad respecto a las empresas: si los requisitos de aplicación para estas cláusulas de escape son demasiado engorrosos es posible que objetivo de alivianar la carga sobre empresas más chicas se desdibuje en favor de grandes empresas con capacidad de “procesar el papeleo”. Incluso se llega a plantear el caso en que las grandes empresas incurran en competencia desleal al negociar condiciones exigentes, como por ejemplo aumentos de salarios elevados, y luego recurrir a descuelgues.

Según la metodología elaborada por la OCDE (ver Anexo 2), el grado de centralización de los distintos esquemas de negociación colectiva puede aproximarse mediante el principal nivel de negociación del sistema, la prevalencia de negociaciones por fuera de las pautas (por encima en el caso uruguayo), las variables que se fijan en los acuerdos sectoriales (salarios mínimos, aumentos o lineamientos generales para la negociación por empresa) y la presencia o no de cláusulas de descuelgue.

3.3 Coordinación

La coordinación de la negociación colectiva refiere a en qué medida las negociaciones entre las diferentes ramas o sectores de actividad están coordinadas entre sí (horizontal) y a cómo se vinculan las decisiones salariales con la política macroeconómica (vertical). Algunas herramientas utilizadas como método de coordinación suelen ser: la indexación de los salarios y su *tradeoff* entre ingresos y objetivos de inflación; el uso de salarios mínimos como política de ingresos; el uso de la productividad como herramienta para fijar salarios y evitar que el mercado laboral ajuste por cantidades y no por precio (ej. una caída en el empleo) y la negociación secuencial entre diferentes sectores o ramas para evitar trasladar ineficiencias de un sector a otro.

La indexación salarial suele entrar en la negociación como una forma de mantener el poder adquisitivo de los trabajadores. Sin embargo, su uso puede generar efectos macroeconómicos no deseados, ya que la indexación salarial favorece la inercia inflacionaria porque contribuye a la propagación de *shocks* sobre los precios, algo que puede ampliar la fase baja del ciclo laboral. En la medida en que la inflación esperada suele verse afectada por la trayectoria esperada de los salarios, un incremento transitorio en el nivel de precios (ejemplo en frutas y verduras debido a factores climáticos) provocaría un ajuste al alza en los salarios por inflación pasada, que se propagaría hacia adelante en forma de un incremento en la inflación esperada.

La productividad del trabajo es la variable que teóricamente debería determinar los incrementos reales de los salarios de forma tal que, en el margen, no sea rentable la contratación adicional de trabajadores. Sin embargo, en la práctica no es sencillo estimarla, en especial porque puede intentar medirse a nivel agregado, sectorial o de empresa. A modo de ejemplo, una única medida de la productividad (economía), ampliará las heterogeneidades existentes entre sectores y a la interna de estos (empresas) generando “ganadores” y “perdedores”. A su vez, debe tenerse en cuenta que, en algunos casos los aumentos de productividad podrían ser temporales y/o vinculados a factores externos, y ello requeriría incorporar cláusulas o mecanismos de compensación de horas para que impactos transitorios no generen problemas permanentes en el futuro. Finalmente, mediciones confiables de productividad requieren un sistema estadístico completo y de calidad.

La fijación de salarios mínimos es una herramienta de coordinación de la variación de salarios en sistemas descentralizados y actúa como ancla de la estructura salarial a nivel general. El piso salarial es acordado en la negociación colectiva y extendido, por razones legales o de práctica habitual, a todos los trabajadores de la rama de actividad, región o país, según sea el caso.

La negociación secuencial supone la sincronización de la negociación colectiva entre ramas o sectores, en donde algunos sectores acuerdan primero, y luego el resto actúa como seguidor. Estos esquemas de negociación secuencial buscan evitar que incrementos salariales en el sector no transable, sustentados en la demanda interna y que provocan cambios en la misma dirección en el sector transable, superen a las ganancias de productividad y terminen trasladándose a precios.

Según la OCDE, el grado de coordinación puede aproximarse según el alcance de las pautas, el tipo de coordinación que existe, y el grado de participación estatal. El alcance de las pautas hace referencia a cuán vinculantes son las normas establecidas en los niveles más elevados, y van desde una negociación fragmentada hasta una imposición unilateral por parte del gobierno, pasando por pautas o recomendaciones elaboradas por el gobierno (similar a lo que ocurre en Uruguay).

El tipo de coordinación se divide en seis tipos distintos, con mecanismos que van desde la negociación a partir de señales del gobierno –como la fijación de salarios generales o de salarios públicos–, hasta acuerdos esponsorizados o impuestos por la autoridad central pasando por mecanismos como la negociación secuencial.

Finalmente, el grado de participación del gobierno refleja en qué medida el gobierno influye en la negociación de salarios, desde solamente brindar un marco institucional de consulta e intercambio de información o un mecanismo de resolución de conflictos hasta la imposición de salarios para el sector privado o fijando topes para las negociaciones.

4. Experiencia comparada: sistemas, tendencias y lecciones.

En este capítulo se recoge la experiencia internacional. Para ello se presenta en primer lugar una clasificación de los distintos sistemas de negociación a efectos de poder analizar grupos de países que comparten elementos en común respecto al abordaje de la negociación colectiva. Después se presentan brevemente algunas tendencias de los últimos años y se identifican algunas lecciones aprendidas que son relevantes para evaluar posibles cambios en Uruguay.

4.1 Clasificación de los sistemas de negociación colectiva

En esta sección se describen las principales características que presentan los sistemas de negociación colectiva en la actualidad, las tendencias recientes y las principales lecciones aprendidas. Para ello, se utilizará la base de datos elaborada por la OCDE y presentada en secciones anteriores para categorizar de forma uniforme los diferentes regímenes en lo que respecta a sus niveles de centralización y coordinación. Seguidamente, se mencionarán algunas particularidades adicionales que caracterizan a algunos regímenes.

A continuación, en las figuras 2 y 3 se presentan una serie de comparaciones de los sistemas de negociación colectiva en base a su grado de centralización y coordinación (elementos y rol del gobierno). Cabe aclarar que Uruguay no está incluido en la base de datos de la OCDE, por lo que se le imputó una clasificación adoptando las definiciones propuestas por el Organismo al caso uruguayo.

El grado de centralización fue estimado en base a categorizar al nivel principal de negociación del sistema como predominantemente a nivel central o de industria; la prevalencia de negociaciones por fuera de las pautas es inferior al 50% de los trabajadores; el alcance como “los acuerdos sectoriales definen las variaciones de salarios mínimos y actuales”; y en relación a las cláusulas de descuelgue, no contienen o no se aplican en la práctica. Aunque estrictamente sí se incluyen cláusulas de descuelgue en los acuerdos, las dificultades para su efectiva implementación las vuelven un fenómeno poco frecuente al menos por la vía legal prevista.

Por su parte, la coordinación para el sistema uruguayo fue clasificada de la siguiente manera:

- Grado de coordinación: Definiciones vinculantes respecto a aumentos mínimos y máximos, como resultado de: a) negociación centralizada con o sin intervención del Gobierno; o b) imposición unilateral del Gobierno.
- Tipo de coordinación: Negociación colectiva fomentada por el gobierno.
- Rol del gobierno: El gobierno participa directamente de la negociación de salarios (consejos tripartitos, etc.).

Como puede observarse, bajo esta categorización, Uruguay presenta un régimen relativamente centralizado, con un alto nivel de coordinación (aunque no necesariamente eficiente). Este alto nivel de coordinación obedece el hecho de que, más allá de la existencia de pautas salariales no vinculantes, las negociaciones alcanzadas en el marco de los consejos de salarios son vinculantes también para los trabajadores y empresas que no participan de la negociación. A su vez, cuando analizamos el rol del gobierno en las negociaciones, la utilización de consejos tripartitos es poco frecuente, y solamente Uruguay, Bélgica, Macedonia y Montenegro se incluyen en esa categoría. En el Anexo 3 se presenta una comparación análoga entre el grado de centralización y el tipo de coordinación.

Figura 2. Grado de centralización y elementos de coordinación

		Elementos de coordinación					
		No existe coordinación	Algo de coordinación		Pautas	Normas no vinculantes	Definiciones vinculantes
Grado de Centralización	Centralizado					Macedonia	Bosnia
	Centralizado sectorial	Kosovo				Montenegro	Bélgica Uruguay
	Sectorial		Argentina Francia Portugal Eslovenia	Finlandia España Italia Suiza		Austria Dinamarca Alemania Islandia	Holanda Noruega Suecia
	Semi-sectorial	Bulgaria Rep. Checa	Grecia Rumania	Australia Brasil Croacia	Chipre Luxemburgo Eslovaquia		
	Descentralizado	Canadá Chile Hungria Letonia Lituania Malta	N. Zelanda Polonia Serbia Turquía EE. UU. México	Estonia Irlanda Corea Reino Unido			Japón

Fuente. Elaboración propia con información del observatorio de la OCDE.

Figura 3. Grado de centralización y rol del gobierno

		Rol del Gobierno					
		Ninguno/Otro	Brinda marco de consulta		Indirecta (topes, indexación, salarios mínimos)	Consejos Tripartitos	Impone niveles y fija topes
Grado de Centralización	Centralizado		Bosnia			Macedonia	
	Centralizado sectorial	Kosovo				Bélgica Montenegro Uruguay	
	Sectorial	Finlandia Suecia	Austria Dinamarca Alemania Islandia Italia	Holanda Noruega Portugal Eslovenia España Suiza		Argentina Francia	
	Semi-sectorial	Bulgaria Rep Checa	Grecia Rumania	Australia Brasil	Chipre Rep Cehca	Croacia	
	Descentralizado	Canadá Chile Hungria Irlanda Japón Letonia	Lituania Malta N. Zelanda Polonia U.K. EE. UU.	Estonia Mexico Serbia			Corea Turquía

Fuente. Elaboración propia con información del observatorio de la OCDE

En cerca de dos tercios de los países miembro de la OCDE, la negociación colectiva suele predominar a nivel de firma, mientras que los acuerdos sectoriales son preferidos típicamente por países de Europa continental. Sin embargo, la centralización o descentralización de las negociaciones se ve afectada también por el margen de flexibilidad que tienen las empresas para acordar o modificar términos diferentes a los acordados por la rama o sector, como por ejemplo en los países escandinavos, donde los acuerdos sectoriales definen las bases del acuerdo, pero dejan un margen considerable para que las negociaciones a nivel de firma tengan lugar. Por otra parte, en Alemania, Austria y España, los acuerdos sectoriales suelen ser dominantes, y los convenios a nivel de firma solamente tienen lugar en caso de que se decidan negociar condiciones menos beneficiosas (descuelgues). Finalmente, en Italia, Eslovenia y Portugal, los acuerdos a nivel de firmas son limitados, y en general los trabajadores están regulados por convenios nacionales o sectoriales. En base a los criterios definidos, y a otras variables incluidas en la base, la OCDE clasifica a los sistemas de negociación colectiva en cinco grandes grupos:

Sistemas predominantemente centralizados y débilmente coordinados: Los acuerdos sectoriales juegan un papel importante, extensibles de forma relativamente generalizada, los descuelgues son posibles, pero generalmente limitados o no se utilizan con frecuencia, y la coordinación salarial es baja. En 2015 se incluían entre otros, Francia, Islandia, Italia, Portugal, Eslovenia, España y Suiza.

Sistemas predominantemente centralizados y coordinados: Los acuerdos sectoriales juegan un papel importante y el espacio para que acuerdos de nivel inferior se superpongan a los de nivel superior es bastante limitado. Sin embargo, la posibilidad de coordinación salarial es fuerte a través de sectores. En 2015, Bélgica y Finlandia eran algunos ejemplos de este tipo. Si bien Uruguay no está incluido en la base de la OCDE, por las razones explicadas anteriormente, se entiende que dadas sus características estaría incluido en este grupo.

Negociación sectorial y mecanismos organizados de descentralización: Los acuerdos sectoriales son relevantes, pero dejan un espacio significativo para que acuerdos de nivel inferior establezcan condiciones, ya sea limitando el papel de las extensiones (rara vez o nunca de forma automática), dejando el diseño de los acuerdos a las partes negociadoras o permitiendo descuelgues voluntarios. La coordinación entre sectores suele ser importante. En 2015, Austria, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos, Noruega y Suecia estaban en este grupo.

Sistemas en gran medida descentralizados: la negociación a nivel de empresa es la norma dominante, pero la negociación sectorial y/o la coordinación salarial también juegan un rol relevante. Las extensiones suelen ser excepcionales. Australia, Japón, Grecia, Luxemburgo, Eslovaquia e Irlanda formaban parte de este grupo en 2015.

Sistemas completamente descentralizados: La negociación se limita esencialmente a la empresa y su sindicato, sin coordinación y sin (o muy limitada) influencia por parte del gobierno. En 2015, Canadá, Chile, República Checa, Estonia, Hungría, Corea, Letonia, Lituania, México, Nueva Zelanda, Polonia, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos formaron parte de este grupo.

4.2 Tendencias recientes y lecciones aprendidas

Según la OCDE, en 2018 el 16% de los trabajadores estaban afiliados a algún sindicato, aunque la proporción de afiliados varía considerablemente entre países (Estonia: 5%; Islandia: 91%). Si bien el nivel de afiliación se ha mantenido estable o ha aumentado en algunos países (por ej. Canadá, Corea del Sur, Noruega, Islandia y Bélgica), en términos generales se observa una caída

sistemática en el número de trabajadores afiliados, desde el 33% en 1975 al 16% registrado en 2018. Esta caída fue acompañada por una reducción en el número de trabajadores cubiertos por algún tipo de acuerdo, desde 46% en 1985 hasta 32% en la actualidad. La caída más fuerte se ha observado en Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Grecia, mientras que en la mayoría de los países de Europa continental se ha mantenido relativamente estable.

Por otra parte, 6 de cada 10 trabajadores en países miembro de la OCDE estaban empleados en una firma que es miembro de algún tipo de organización empresarial, algo que se ha mantenido relativamente estable desde comienzos del año 2000. En términos generales, la cobertura se mantiene alta y estable en países donde los acuerdos son negociados a nivel sectorial o nacional y donde el número de empresas asociadas a algún tipo de cámara también es alto, o donde los acuerdos se hacen extensivos a los trabajadores empleados por firmas que no son parte de una agrupación empresarial.

Décadas atrás, la literatura económica solía sostener que los modelos totalmente centralizados (a nivel nacional) o absolutamente descentralizados (a nivel de firma o incluso de puesto de trabajo), eran las soluciones menos distorsivas. Sin embargo, más recientemente existe un progresivo consenso que las soluciones intermedias pueden, bajo ciertas circunstancias, ser más eficaces e incluso eficientes que las soluciones de “esquina”. Para ello, es clave adoptar un enfoque que, sin perder una visión de conjunto, haga de la flexibilidad un aspecto central del régimen. Como se mencionó anteriormente, para la mayoría de los países miembro de la OCDE se observa una caída sistemática en la cobertura de los acuerdos, lo que implica que, en los sistemas descentralizados la desigualdad salarial aumente. En ese sentido, varios países miembros de la OCDE han avanzado en los últimos veinte años hacia regímenes más descentralizados pero coordinados, ya que, además de los efectos en la desigualdad, los esquemas centralizados que no contemplan las heterogeneidades entre empresas pueden producir efectos adversos en el nivel agregado de empleo e ingresos. La descentralización organizada se produce en el marco de acuerdos sectoriales, que permiten explícitamente la determinación de términos y condiciones a nivel de empresa y, a menudo, establecen ciertos estándares de nivel (mínimo), así como procedimientos que deben respetarse. Ibsen y Keune (2018) analizan los sistemas de Alemania, Dinamarca y Holanda y concluyen la descentralización organizada requiere una articulación que preserve una función reguladora de los convenios sectoriales que evite la perforación de los acuerdos mediante el uso de descuelgues sin control.

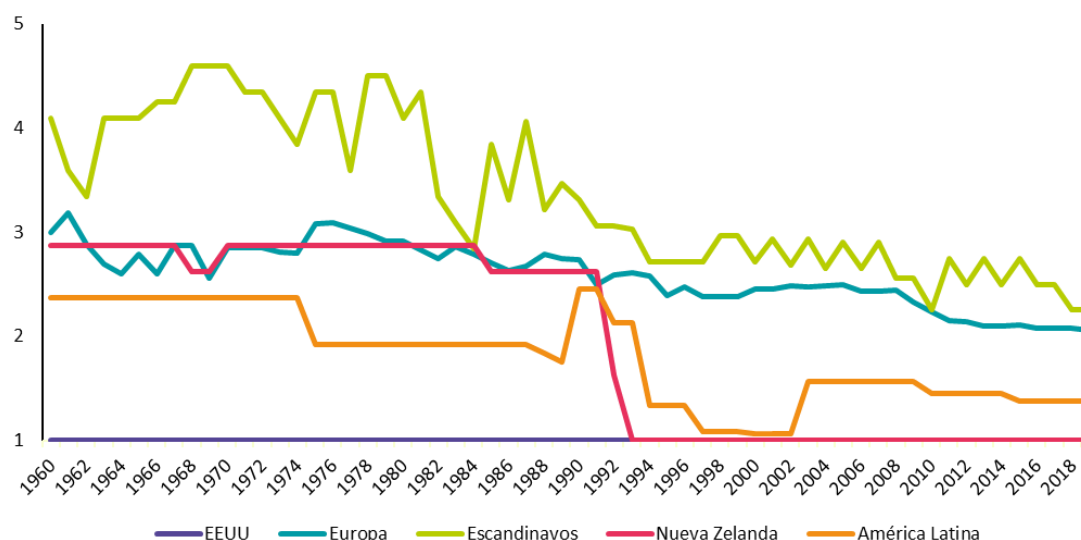
A continuación, se analizará la evidencia empírica disponible y las tendencias observadas en las principales características que definen a los sistemas de negociación colectiva.

Centralización. Según OCDE (2019), en los casos en que no hay negociación colectiva o cuando las empresas fijan los salarios de forma independiente, la dispersión de los salarios (desigualdad) suele ser mayor, mientras que el menor nivel de desigualdad se alcanza cuando los acuerdos se realizan a escala sectorial. Ello refleja en parte menores retornos a la educación y experiencia para los trabajadores incluidos en negociaciones sectoriales, ya que en esencia se “promedia” el nivel educativo y la experiencia de los trabajadores alcanzados por ese acuerdo en concreto. Las negociaciones centralizadas tienden a estar vinculadas con un menor crecimiento de la productividad si la cobertura es alta. Esto sugiere que la falta de flexibilidad para fijar salarios o negociar a nivel de firmas, algo que caracteriza a los regímenes centralizados, conlleva un menor crecimiento de la productividad.

Como se observa en la figura 4, varios países miembros de la OCDE han avanzado hacia regímenes más descentralizados, aunque con cierto nivel de organización. Estos sistemas, suelen presentar mejores resultados en materia de empleo, productividad y salarios en

comparación con los casos en que la descentralización ocurre sin ningún tipo de coordinación, por ejemplo, porque se reemplazan negociaciones sectoriales por negociaciones individuales sin coordinación entre o intra-sectores.

Figura 4. Grado de centralización – comparación internacional



Fuente: OCDE

Nota: Valores superiores indican mayor nivel de centralización

El rol de la descentralización en su forma pura como mecanismo para alcanzar mejores resultados en términos de eficiencia ha sido recientemente cuestionado en Australia, cuyo número de acuerdos salariales y el porcentaje de trabajadores alcanzados por estos ha caído considerablemente en los últimos años. Según Roberts (2021), el argumento más frecuente en favor de las negociaciones a nivel de empresa es que este es el único nivel que permite mejoras de productividad genuinas. Sin embargo, el autor afirma que en la práctica muchos acuerdos alcanzados no tuvieron en cuenta las asimetrías de poder e información, y resultaron más beneficiosos para el empleador y no tanto a mejorar la productividad.

Algo similar ocurrió con Nueva Zelanda, cuyo perfil de pequeña economía exportadora de *commodities* comparte características con Uruguay. Entre 1991 y 1993 la negociación colectiva pasó a realizarse a nivel de empresa con su respectivo sindicato (era sectorial previamente). En 2018, con el objetivo de aumentar la equidad se adoptó un nuevo sistema (opcional) que fija umbrales mínimos vinculantes a nivel de sector y ocupación (Ministerio de Negocios Innovación y Empleo de Nueva Zelanda, 2019).²

Por otra parte, en el marco del dilema centralización/descentralización, Boeri et al (2020) analizan como en presencia de diferencias geográficas en la productividad entre regiones, la centralización a nivel nacional puede traducirse en menores niveles de empleo e ingresos en las áreas de baja productividad y a nivel agregado.

El trabajo toma a Alemania e Italia como ejemplos, ya que, si bien ambos tienen una cobertura extendida, los acuerdos sectoriales en Italia se realizan a nivel nacional y solo permiten ajustes locales limitados.

² Ley de Acuerdos Justos. <https://www.mbie.govt.nz/business-and-employment/employment-and-skills/employment-legislation-reviews/fair-pay-agreements/>

Por un lado, en Italia como los salarios no pueden ajustarse por completo, las provincias con baja productividad deberían tener tasas de desempleo más altas, ya que las empresas en las provincias de baja productividad necesitan pagar salarios por encima del nivel de equilibrio local. A su vez, dado que los trabajadores pueden moverse entre regiones, las provincias de baja productividad deberían tener precios de vivienda más bajos. Sin embargo, a pesar de tener mayor productividad, las provincias del norte tienen salarios reales relativamente más bajos, ya que el sur tiene bajos costos de vivienda, pero salarios nominales similares.

En contraste, en Alemania, los salarios reales en el oeste no son más bajos que en el este. Esto significa que los trabajadores italianos están "mejor" en términos de poder adquisitivo si trabajan en el sur, aunque la probabilidad de tener un trabajo es mayor en el norte.

Lo anterior parecería indicar que el sistema de negociación en Italia alcanza resultados ineficientes y subóptimos. Si los salarios reflejasen la productividad local, éstos disminuirían en las provincias de baja productividad y el empleo aumentaría, lo que resultaría en un aumento del empleo en el país. Por tanto, si los salarios en las provincias del sur disminuyesen un promedio de 6%, el empleo aumentaría en 13 puntos porcentuales. En términos netos, el ingreso agregado en el sur aumentaría en promedio un 17%. A nivel nacional, el empleo aumentaría 6 puntos porcentuales y los ingresos aumentarían 7%.

En términos generales, podría afirmarse que desde esta perspectiva, Francia, Bélgica, Portugal, Finlandia, Islandia y Eslovenia tienen un sistema similar al modelo italiano, mientras que Austria, Dinamarca, los Países Bajos, Noruega y Suecia están más cerca del modelo alemán. Países como Grecia, Portugal y España han pasado recientemente de un sistema de negociación similar al de Italia a una "descentralización coordinada" que no difiere esencialmente del sistema alemán.

Otras alternativas para mitigar las heterogeneidades entre empresas son los descuelgues inmediatos (cláusulas que habilitan a que en el momento de la negociación inicial una empresa no adhiera a todos los elementos del acuerdo sectorial) y por crisis, que habilitan a renegociar a cualquier nivel y por un período determinado. En casi la mitad de los países considerados se admite algún tipo de descuelgue, práctica que en Uruguay está habilitada formalmente, pero su aplicación limitada en los hechos. Algunos casos de uso particulares son los de Austria (donde el descuelgue se acepta de forma automática en caso de registrarse tres ejercicios consecutivos con resultados negativos), o el de Finlandia, que habilitan la renegociación de aspectos no salariales como el tiempo de trabajo o, en caso de crisis, también de las remuneraciones, pero de forma temporal.

Coordinación. El grado de coordinación de las negociaciones difiere también entre países. Los esquemas adoptados en Alemania, Austria, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia y Japón suelen presentar un alto grado de coordinación con la política económica. Según OCDE (2019) un análisis del desempeño del mercado laboral de distintos países permite afirmar que, a mayor coordinación, mayor suele ser el nivel de empleo y menor el desempleo, algo que es válido a nivel general y también para segmentos sociodemográficos como los jóvenes, mujeres y trabajadores con baja capacitación.

Soskice (1990) y otros estudios posteriores sugieren que los sistemas coordinados de negociación sectorial pueden ser igual de efectivos que los regímenes centralizados para adaptarse a cambios en el entorno macroeconómico. Más recientemente, Boeri (2014) plantea que los sistemas de negociación en "dos niveles", es decir, donde la negociación a nivel de empresa solo puede complementar por encima a la negociación sectorial, retorna peores

resultados que los regímenes totalmente centralizados y sistemas totalmente descentralizados, ya que no son capaces de responder adecuadamente a los shocks económicos.

Una característica relevante que presentan los sistemas de negociación colectiva en algunas economías, en particular las pequeñas y abiertas, es el uso de negociaciones secuenciales con el objetivo de mantener la competitividad de los sectores exportadores expuestos a la competencia extranjera. Este modelo, aplicado en Noruega y Suecia, plantea que los acuerdos de los sectores transables guían al resto de los acuerdos en la economía. Barth et al. (2020) muestran como esta herramienta ha sido efectiva en evitar que los sectores no transables, exploten su poder de mercado y aumenten sus salarios en relación con los trabajadores de sectores expuestos a la competencia internacional. Los autores concluyen que, en los países con negociaciones coordinadas, las regiones expuestas a la competencia con China no sufrieron una caída en el número de ocupados, mientras que en los casos en que la negociación es descoordinada se comprobó una caída en el empleo, principalmente en el sector manufacturero.

Por otra parte, Alemania tiene un sistema de cuentas de horas trabajadas (CHT) que jugó un rol importante en sobrellevar los efectos negativos de la crisis financiera de 2009-2011. En resumen, se trata de una suerte de cuenta corriente en la que los trabajadores acumulan horas a favor durante las fases altas del ciclo, lo que les permite reducir su carga laboral en períodos recesivos. En contraste con crisis anteriores, durante la crisis de las hipotecas subprime (2008) las CHT fueron utilizadas para salvaguardar el empleo al consumir las horas acumuladas durante los años de crecimiento. Según Herzog-Stein & Zapf, (2014), esto permitió que amortiguar 18% la caída en las horas trabajadas por trabajador durante el año 2009, dado que eran horas que estos tenían a su favor. A su vez, Bellmann & Hübler (2015) muestran que el esquema de horas trabajadas permite a las firmas ganar en productividad e inversión, en principio sin afectar los salarios, el empleo o el excedente de explotación, pero reduciendo los beneficios de los empleadores en particular en empresas con una alta participación de trabajadores poco calificados. Sin embargo, Herzog-Stein & Zapf (2014) muestran que estos efectos no son homogéneos entre los distintos tipos de empresa ni generalizables a cualquier mercado de trabajo.

5. Desafíos para la negociación colectiva en Uruguay

En Uruguay la negociación colectiva tiene un fuerte arraigo, tanto en las organizaciones de trabajadores y empresarios, como en el gobierno y la sociedad en general. Son poco frecuentes los cuestionamientos de fondo en cuanto a si debe existir o no, aunque sí existen diferencias sobre los roles de las partes, así como sobre los contenidos y las formas de la negociación.

La negociación colectiva se rige por la Ley 10.449 de 1943, que crea los Consejos de Salarios con el cometido de fijar los salarios mínimos por categoría laboral y actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada. Ello se complementa con la Ley 18.566 de 2009 que crea el Consejo Superior Tripartito (CST) como órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales. El CST está compuesto por seis delegados de las organizaciones más representativas de empleadores, seis delegados de las organizaciones más representativas de trabajadores y seis delegados del Poder Ejecutivo. Entre sus competencias se destacan:

- Expedirse en forma previa al establecimiento, aplicación y modificación del salario mínimo nacional y del que se determine para los sectores de actividad que no puedan fijarlo por procedimientos de negociación colectiva.
- Clasificar los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, designando, en su caso, las organizaciones negociadoras para cada ámbito.
- Asesorar preceptivamente al Poder Ejecutivo en caso de recursos administrativos dictados contra resoluciones referidas a diferencias ocasionadas por la ubicación de empresas en los grupos de actividad para la negociación tripartita.

Entre los elementos que deben tener en cuenta los Consejos de Salarios para fijar aumentos se destacan: i) Las condiciones económicas del lugar o del país; ii) El poder adquisitivo de la moneda; iii) La capacidad o calificación del trabajador; iv) La peligrosidad, para su salud de la explotación industrial o comercial; v) El rendimiento de la empresa o grupo de empresas.

Son sujetos legitimados para negociar y celebrar convenios colectivos un empleador, un grupo de empleadores, una organización o varias organizaciones representativas de empleadores, por una parte, y una o varias organizaciones representativas de los trabajadores, por otra. 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. Las partes podrán negociar por rama o sector de actividad, empresa, establecimiento o cualquier otro nivel que estimen oportuno. La negociación en los niveles inferiores no podrá disminuir mínimos definidos en los convenios colectivos de nivel superior, salvo lo dispuesto en el Consejo de Salarios respectivo.

A pesar del fuerte arraigo de la negociación colectiva en Uruguay, la evidencia comparada y la opinión de los diferentes actores que están relacionadas con ella, sugieren que existen importantes desafíos que deberían ser contemplados para mejorar el funcionamiento del sistema. Entre ellos destacan la escasa flexibilidad para enfrentar situaciones heterogéneas, las carencias de información para acordar salarios en base a evidencia y la insuficiente coordinación para limitar rigideces de precios. Ello permite sostener que hay oportunidades de mejora del actual esquema de negociación. Sin embargo, según se verá, superar el equilibrio subóptimo en el que el sistema se encuentra entraña dificultades que no son fáciles de superar. Seguidamente, se describen algunos de los desafíos identificados, así como las dificultades para avanzar en el fortalecimiento del régimen.

5.1 Heterogeneidad

Si bien los acuerdos se laudan por mayoría absoluta y ello implica que, dada la conformación de los Consejos de Salarios, trabajadores y empresarios pueden alcanzar una mayoría sin necesidad del voto del gobierno, el papel de éste es central cuando no hay acuerdo entre las partes. A su vez, debe tenerse en cuenta que es el gobierno quien fija las pautas salariales sobre las que giran las negociaciones.

Al momento de fijar ajustes, los Consejos de Salarios deben tener en cuenta las condiciones económicas de la ubicación de la actividad, la capacidad del trabajador y el rendimiento de la empresa o sector. En algún sentido el esquema vigente contempla que se debe considerar la realidad de cada empresa, en particular la productividad del trabajo. Este aspecto, que está establecido en la Ley de 1943, se ha vuelto más relevante debido a que en la organización del trabajo, la producción de bienes y la prestación de servicios, especialmente en las actividades expuestas a la competencia internacional, la productividad del trabajo es muy relevante.

Asimismo, el cambio tecnológico ha incentivado cambios en los puestos de trabajo y formas de empleo, especialmente en los servicios, promoviendo cambios en las formas tradicionales de clasificar las tareas laborales.

En este marco, el esquema de negociación colectiva en Uruguay ha procurado contemplar la heterogeneidad entre y dentro de los sectores de actividad, así como entre regiones. Sin embargo, las dificultades para medir objetivamente la productividad del trabajo en cada sector y rama son una barrera para que la negociación colectiva sea un mecanismo eficaz para la asignación de recursos y la generación de empleo a nivel agregado, hecho que se volvió más evidente cuando la tasa del crecimiento del PIB convergió a 2% anual a partir de 2015.

Desde la reinstauración de los Consejos de Salarios en 2005 se han utilizado múltiples herramientas para contemplar la heterogeneidad entre empresas³:

- Diferenciación por localización geográfica: aunque limitado a Montevideo e Interior, para “Prensa, Radio, Televisión abierta, Televisión para abonados”, “Taxis” y “Cines”; o dos capítulos diferentes dentro del mismo convenio: “Hoteles y otros”, “Restoranes y Cantinas”, “Distribución de Supergás”, “Pompas fúnebres”, “Gomerías”, “Talleres Gráficos”.
- Diferenciación por tamaño de la empresa: de acuerdo con el número de socios o a la producción (tiraje), en “Servicios de Acompañantes”, “Prensa del Interior” y “Cooperativas de Capitalización”.
- Cláusulas de exclusión: se exceptuaron empresas que atravesaban por situaciones difíciles de la obligación de cumplir con las disposiciones del convenio en el momento que lo firmaron: por ejemplo, una empresa en “Círculos de Ahorro Previo” y otra en “Distribución de Leche”.
- Cláusulas de descuelgue: es decir convenios que previeron su no aplicación en empresas que atravesaran dificultades y que, por su vigencia, pusieran en riesgo sus puestos de trabajo (“Molinos de Café”, “Entidades Gremiales”, “Entidades Sociales” y “Transporte Terrestre de Carga Nacional”).
- Más recientemente, en las rondas de negociación de 2016 y 2018 los lineamientos elaborados por el gobierno contemplaron diferentes ajustes dependiendo de si el sector era dinámico, intermedio o se encontraba “en problemas”, aunque la clasificación dentro de cada grupo quedaba a cargo de las partes y no de las autoridades. A su vez, en 2021 se propusieron pautas diferenciales para las microempresas (menos de 5 trabajadores y que facturan hasta UI 2.000.000 al año) y para los sectores todavía afectados por la pandemia.

El uso de estas herramientas para contemplar la heterogeneidad ha sido limitado por dos motivos. En primer lugar, porque la información disponible es insuficiente para estimar indicadores elementales de productividad para todas las ramas y subramas. En segundo lugar, porque para su aprobación se requiere la aprobación en el nivel más alto, ya que las negociaciones que tienen lugar en los niveles inferiores no pueden modificar los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior. Este aspecto determina que, en actividades poco representadas o que están incluidas en grupos residuales, es muy difícil contemplar adecuadamente las características de cada empresa. Esto es particularmente

³ La Negociación Colectiva en Uruguay: Análisis y Alternativas. CINVE (2008)

importante porque los acuerdos a nivel de rama o subrama son extendidos a todas las empresas y trabajadores sin tomar en cuenta si estuvieron representados directamente en la negociación.

El “descuelgue” es un mecanismo utilizado para contemplar situaciones de un sector de actividad (o empresa) que puedan justificar apartamientos de las condiciones generales obligatorias dispuestas por los convenios, aunque su uso para atender heterogeneidades a nivel de empresa o condiciones económicas excepcionales ha sido limitado. Si bien el Poder Ejecutivo ha manifestado voluntad para promover un ámbito de negociación para flexibilizarlo, cambios de este tipo requieren la aprobación del Consejo del sector. Dado que no existen requisitos específicos o condiciones mínimas para que el descuelgue se habilite de forma automática, podría ocurrir que el descuelgue tenga que ser resuelto por empresarios y trabajadores de empresas que compiten con quien solicita la excepción, habitualmente de menor tamaño y representación.

Como fue analizado (sección 2.2), cuando las heterogeneidades no son contempladas adecuadamente, los salarios suelen ser fijados por las empresas grandes, generalmente con una cuota de mercado superior, aspecto que encarece el trabajo y limita la creación de empleo en el resto de las empresas. De ahí que una centralización de la negociación con deficiencias de implementación podría terminar siendo una práctica anticompetitiva. En respuesta, las empresas menos productivas pueden invertir en capital a expensas de trabajo, recortar su producción o promover relaciones laborales informales.

En los hechos, la práctica más extendida para contemplar la heterogeneidad en las negociaciones es la creación de nuevos subgrupos (mesas de negociación), en especial cuando conviven empresas muy diversas dentro de un mismo grupo. A modo de ejemplo, el comercio general y el procesamiento y conservación de alimentos, bebidas y tabaco tienen más de veinte subgrupos cada uno, algunos tan específicos como heladerías industriales, heladerías artesanales y catering industrial. Sin embargo, cuando los subgrupos son demasiado específicos, puede ser difícil clasificar a las empresas multipropósito y/o a las empresas pequeñas en desarrollo dado que pueden coexistir actividades de producción, venta y asesoramiento. A su vez, no existe un procedimiento objetivo para categorizar a las empresas al momento de crear un nuevo subgrupo, siendo posible la clasificación por actividad o por cadena productiva. Por ejemplo, ¿la elaboración de asientos de cuero o airbags debe regirse por los parámetros de la industria automotriz?

Por otra parte, la creación de subgrupos suele terminar siendo inefectiva para contemplar las heterogeneidades, ya que no toma en cuenta las diferencias en la productividad entre regiones, aspecto relevante para el comercio y los servicios, y entre tamaños de empresas. En adición, esto suele verse agravado porque las empresas chicas y/o del interior suelen estar peor representadas en las negociaciones. En la práctica, estas diferencias es probable que terminen enfrentándose mediante informalidad, que reduce los salarios y los “ajusta” a su productividad por la vía de los hechos. Las cifras de informalidad así parecen sugerirlo: el porcentaje de trabajadores sin aportes a la seguridad social ronda el 10% en Montevideo, mientras que en los departamentos del norte y el litoral suele superar el 30%.

En otro orden, debe tenerse en cuenta que la normativa vigente impide la distribución del horario laboral más allá de la jornada, con excepción a lo dispuesto en la reciente Ley de Teletrabajo y algunos sectores. En ese sentido, no es posible distribuir las cargas horarias entre momentos de baja y elevada actividad. Esto puede dar lugar a un uso ineficiente del subsidio

por desempleo (suspensión) lo que impediría que los recursos afectados puedan ser utilizados en otras transferencias.

Si se quiere promover un esquema de negociación colectiva capaz de contemplar mejor la heterogeneidad de situaciones que enfrenta, flexibilizar ciertas prácticas es recomendable. Sin embargo, no debe perderse de vista que una mayor flexibilidad del sistema arriesga a erosionar su cobertura. La experiencia de Uruguay durante los años noventa es ilustrativa al respecto.

5.2 Coordinación insuficiente

Los aspectos analizados en la sección anterior ilustran limitaciones de coordinación que afectan a empresas y ramas de actividad. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que ellos también tienen consecuencias sobre toda la economía. Desde el punto de vista del interés general, es importante no perder de vista que a largo plazo las evoluciones de salarios y productividad del trabajo deben estar alineadas, la fijación de los salarios no debe obstaculizar la creación de empleo y la formalización de las relaciones laborales debe ser alentada.

En la actualidad, la normativa y los criterios usados para la fijación de los salarios suelen dar lugar a otros problemas de coordinación que tienen implicancias para la política económica. Por ejemplo, en mercados con competencia limitada, los protagonistas de la negociación no tienen inconvenientes en trasladar los aumentos de salarios a los precios. Debido a ello, los incentivos de las partes para negociar salarios que guarden relación con la productividad del trabajo son escasos en ramas de actividad del sector no transable.

Al respecto, CINVE (2008) encuentra que la elasticidad de los precios a los salarios es significativamente superior en los bienes y servicios no transables (69%) en comparación con los transables (40%). Ello permite especular que una insuficiente coordinación entre los aumentos salariales de los sectores transable y no transable termina impactando en los costos del sector a través de los precios de proveedores. En consecuencia, además de verse afectada la competitividad de la economía, se limita la generación de empleo en el sector transable.

Los procesos de negociación colectiva en mercados regulados y en el sector público también presentan oportunidades de mejora. En estos casos, los incentivos a que los aumentos de salarios estén asociados a incrementos de productividad son limitados porque suelen haber contratos o procedimientos para la fijación de precios que recurren a mecanismos (paramétricas) que recogen de forma automática los aumentos de salarios. Así, cuando el Estado es cliente de una actividad regulada (obra pública), es un proveedor directo de un servicio (energía, telecomunicaciones, etc.), o realiza transferencias a particulares que prestan un servicio (salud), termina trasladando los aumentos de salarios que tienen lugar en esas actividades mediante impuestos o tarifas.

Por su parte, la literatura sugiere que la indexación de los salarios puede, bajo ciertas circunstancias, alentar inercias de precios que terminan siendo una fuente de rigideces que condiciona la gestión macroeconómica. Si bien los estudios disponibles para Uruguay no son concluyentes, Arim (2016) sostiene que los correctivos salariales para contemplar aumentos de precios pasados pueden favorecer la inercia inflacionaria, mientras que Cinve (2008) encuentra que en períodos de elevada inflación y amplia cobertura de la negociación colectiva existe un fuerte vínculo entre precios y salarios.

En Uruguay los agentes y en particular los trabajadores apoyan la existencia de mecanismos que garanticen el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios. Debido a ello, se suelen rechazar reglas de ajuste que no garanticen la recuperación plena e inmediata del aumento de

los precios (Arim, 2016). De este modo, cualquier intento por avanzar en la desindexación salarial debe estar acompañada de una estrategia creíble y factible de reducción de la inflación. En ausencia de ello, será difícil que los correctivos salariales no sean parte de los acuerdos. De igual forma, una condición indispensable de un programa de desinflación exitoso es la desindexación de precios de la economía, en particular de los salarios. Por eso, una coordinación más efectiva entre la gestión macroeconómica y la política salarial es relevante.

5.3 Equilibrio subóptimo

En la mayoría de las entrevistas realizadas para elaborar este documento, fue posible identificar diversas inconformidades con el marco de la negociación colectiva y su funcionamiento. Entre ellas se destacan su esquema de gobernanza tripartito, su falta de flexibilidad para reconocer heterogeneidades, la representatividad limitada de algunos negociadores, y las carencias de información veraz y oportuna para negociar y acordar salarios.

A pesar de lo anterior, en su esencia el sistema ha mantenido sus principales características durante un período muy prolongado. En algún sentido parecería que ninguna de las partes relevantes en el funcionamiento del sistema considera que los beneficios asociados a los cambios que creen necesarios compensarían los riesgos a los que se enfrentarían. Ello da lugar a un equilibrio subóptimo. Dado que desde una perspectiva del interés general es posible identificar oportunidades de mejora para el sistema en su conjunto, es el Poder Ejecutivo quien tiene la responsabilidad de armar la agenda, definir las prioridades y viabilizar el proceso de cambio. En ese marco se sugieren a continuación algunas soluciones a los problemas identificados.

6. Recomendaciones

Esta sección está dedicada a plantear algunas propuestas sobre las cuales se entiende es necesario avanzar en el corto plazo y otras que suponen horizontes más largos.

6.1 Reconocer la heterogeneidad

El esquema de negociación colectiva vigente no reconoce adecuadamente la heterogeneidad que está asociada, entre otras, a la competencia que enfrentan las empresas; su tamaño y localización geográfica; sus niveles de productividad y las condiciones tecnológicas; el acceso a financiamiento; y la estacionalidad de las actividades y las tendencias de negocios que las afectan e inciden sobre la utilización del factor trabajo.

Con el propósito de minimizar los efectos sobre el nivel de empleo y el grado de formalización de las relaciones laborales que la heterogeneidad aludida provoca, parece recomendable avanzar en la definición de umbrales de representatividad de los agentes intervinientes en las negociaciones, habilitar pisos salariales diferenciados definidos a partir de indicadores basados en evidencia, permitir flexibilidad en la definición de tareas y categorías en pequeñas empresas expuestas a condiciones estacionales marcadas, y hacer uso de extensiones diferenciadas de los períodos de vigencia de los acuerdos (Arim, 2016).

En la actualidad no hay información suficiente para que la fijación de los salarios pueda tener en cuenta la productividad del trabajo y aspectos específicos de las ramas que negocian en los Consejos de Salarios. En este marco, y con el objetivo de minimizar los efectos negativos sobre

el nivel y la calidad del empleo, es recomendable que los acuerdos salariales de algunos de los grupos, en especial los más heterogéneos como el comercio y los servicios, puedan tomar en cuenta el tamaño, la localización de la empresa y la estacionalidad de la actividad.

Un enfoque como el sugerido podría ser muy oportuno durante la próxima ronda de negociación salarial para contemplar situaciones excepcionales de ventas como las que están enfrentando los negocios cercanos de la frontera debido a las diferencias de precios con Brasil y, especialmente, con Argentina. Sin perjuicio de lo anterior, una iniciativa de este tipo debería habilitar apartamientos de los salarios fijados si superan con cierta distancia al salario mínimo nacional. Esto porque las empresas pequeñas y medianas del sector comercio y servicios próximas a la frontera podrían ya estar pagando salarios muy cercanos al mínimo. Cuando así es, la flexibilización no tiene mayor fundamento. Sin embargo, en los casos en los que así no fuera, sería una forma para procurar limitar la afectación del empleo o el aliento de relaciones laborales informales.

De este modo, y tomando en cuenta lo anterior, parece ser razonable promover acuerdos en el sector servicios y comercio que habiliten fijar aumentos diferenciales de salarios en función de la exposición de la empresa al comercio en frontera siempre y cuando las remuneraciones comprendidas superen con cierto margen al salario mínimo nacional. Así, además de ayudar a atacar un problema concreto de actualidad, podría ser usado como una experiencia piloto para evaluar la conveniencia de promover acuerdos flexibles para enfrentar situaciones adversas excepcionales.

Un aspecto clave para avanzar en esta dirección es contar con un procedimiento que establezca los fundamentos, la oportunidad y la forma para habilitar los cambios. Lo anterior supone definir el universo de casos que podrían quedar comprendidos (ramas de actividad, características de las empresas, etc.), los criterios que deberían emplearse y el ámbito en el que se habilitaría la excepción.

Como consecuencia de lo anterior, se recomienda que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) cree un grupo de trabajo con integración tripartita que tenga como cometido acordar el procedimiento propuesto. Para ello el MTSS debería elaborar una propuesta concreta para discutir en ese ámbito que defina: i) las ramas de los Consejos de Salarios que se integrarían a la experiencia; ii) los objetivos que se perseguirán y los criterios generales que serán adoptados para establecer el ámbito de aplicación territorial, así como el tipo y el tamaño de empresa; iii) las variables que deben tenerse en cuenta, las fuentes de información a utilizar y los umbrales que se requerirán para que se habilite la flexibilización; iv) los criterios que se emplearán para definir el umbral salarial que se usará de referencia para habilitar la excepción y; v) el ámbito institucional en el que se aprobará.

Según se dijo, por sus características (heterogeneidad de tamaños y dispersión geográfica) el comercio y los servicios en general serían los candidatos naturales para una iniciativa de este tipo. Datos que permitan aproximar ingresos (brutos y netos) y costos (esencialmente remuneraciones) serían variables clave. Ello requeriría establecer los intervalos de tiempo a considerar (último año, por ejemplo) y los niveles a partir de los cuales podría habilitarse la flexibilización. Para realizar esas definiciones debería contarse con indicadores de frecuencia anual que permitieran establecer los umbrales que permiten la excepción. Dichos indicadores deberían construirse para tipos de empresas y zonas del país a partir de, por ejemplo, el procesamiento de información contenida en los balances que dispone la Auditoría Interna de la Nación (AIN). Sería deseable que el número de empleados fuera tenido en cuenta para elaborar los indicadores sugeridos. Sin embargo, no es sencillo cruzar información de balances con datos

de personal ocupado. En cualquier caso, el MTSS debería contar con un asesoramiento especial para definir con mayor precisión el universo y las características de los indicadores propuestos.

Una vez que el grupo de trabajo haya elaborado la propuesta de cambios en el procedimiento para flexibilizar las condiciones según lo descrito, el CST evaluaría las condiciones de las diferentes ramas a partir de la información reunida y los criterios adoptados. A partir de esa evaluación, el CST definiría qué ramas (o qué subgrupos de empresas dentro de las ramas) estarían en condiciones de negociar a partir de pautas diferenciales según la región y tamaños de las empresas. Para contemplar la particular situación por la que atraviesan las pequeñas y medianas empresas localizadas cerca de las fronteras, el CST definiría las zonas objetivo (departamentos o localidades) en donde se habilitaría a negociar a partir de pautas diferentes.

6.2 Protocolizar cláusulas transparentes para los descuelgues

Si bien no existe consenso entre trabajadores, empresarios y autoridades al respecto, es posible que los procedimientos que regulan los descuelgues tengan oportunidad de ser mejorados. Según se vio, en la actualidad diversas razones explican por qué su aplicación es muy limitada. Debido a ello, seguidamente se sugieren algunos cambios.

En primer lugar, se entiende necesario definir de manera detallada los criterios generales (condiciones necesarias y suficientes) para que una empresa pueda descuelgarse de lo establecido por el convenio vigente. Esos criterios deberían definirse por ley o mediante un decreto del Poder Ejecutivo para lo cual se contaría con el asesoramiento de un grupo técnico constituido especialmente a esos efectos.

A partir de los criterios definidos, las empresas podrían solicitar el descuelgue mediante un planteo justificado en base a evidencia. Una opción que podría evaluarse con precaución para darle más solidez al planteo del descuelgue es promover, para empresas de más de cinco trabajadores, la constitución de Consejos de Empresas. En ellos, los empresarios deberían fundamentar y justificar a los trabajadores el descuelgue que será elevado al Consejo correspondiente. De este modo, la solicitud podría tener un primer nivel acuerdo entre los trabajadores de la empresa que solicita el descuelgue.

La constitución de Consejos de Empresa es un tema controversial en Uruguay. Si bien es una práctica extendida en los países europeos con tradición de negociación colectiva arraigada, la experiencia comparada latinoamericana sugiere un funcionamiento que ha limitado la equidad. Por eso, un camino de este tipo tiene que ser evaluado con cuidado antes de adoptarlo.

Una vez elevada la solicitud de descuelgue, y a partir de lo dispuesto por los criterios generales el Consejo correspondiente podría resolver el mérito del planteo⁴. Si se entendiera que el requerimiento tiene fundamento, se encomendaría la evaluación y la resolución de la solicitud a una comisión técnica con integración tripartita) que tendría como únicos cometidos reclasificar actividades y asesorar a los consejos sobre los descuelgues. Ese ámbito podría llamarse Comisión para la Reclasificación y Descuelgues (CRD).

Lo anterior supone asegurar que el descuelgue sea evaluado en un órgano especializado con integración tripartita constituido con ese propósito. Para la resolución, la CRD se asesoraría con

⁴ Cuando no existe Consejo, o existiendo, no logra integrar el quórum para habilitar el descuelgue, el CST debería ser quién resuelva sobre el descuelgue. Sin embargo, dada la integración y el rol eminentemente político del CST, es probable que este no sea un camino eficaz. Debido a ello, es recomendable evaluar la creación de un ámbito específico con integración tripartita al máximo nivel cuyo cometido sea, precisamente, resolver sobre aquellos descuelgues que no son o no pueden ser habilitados por el Consejo correspondiente.

estudios técnicos basados en evidencia. A partir de ello, la CRD debería poder comparar información (facturación, resultados y remuneraciones) entre la empresa que solicita el descuelgue y el marco de referencia (rama, localización, tamaño) al que la empresa está integrada. De este modo, la CRD haría un informe contrastando la información reunida y procesada según lo establecido más arriba, con los datos que la empresa que solicita el descuelgue aporte.

La idea de que sea una comisión con esa atribución debería contribuir a aumentar la confianza de las empresas para compartir información sensible que acredite las circunstancias que la llevan a solicitar el descuelgue. Ello, entre otras cosas, porque la CRD tendría la obligación de dar un tratamiento confidencial a la información proporcionada por la empresa que solicita el descuelgue.

Un aspecto que es importante subrayar es la necesidad de establecer bajo qué regla de mayoría debería realizarse la definición del descuelgue en el Consejo correspondiente. Si bien en la legislación vigente ello no está establecido, en la práctica los descuelgues suelen definirse por unanimidad. La razón de este funcionamiento no es clara. Una posible interpretación es que el descuelgue de una empresa individual (no de una rama) podría ser contrario a derecho. Por ejemplo, si el laudo establecido por el Consejo fuera interpretado como un “acto regla”, las excepciones no deberían violar el principio de igualdad ante la ley. Debido a ello, una posible interpretación del hábito de decisión unánime es que sea usada en la práctica para procurar minimizar el riesgo de enfrentar una contingencia por parte de la empresa. Así, es altamente recomendable evaluar las implicancias jurídicas de habilitar descuelgues a empresas. Esto porque la regla de unanimidad podría ser un obstáculo para que las empresas soliciten un descuelgue.

Según se dijo, es importante que exista una instancia de intercambio de información entre la empresa que solicita el descuelgue y sus trabajadores. Un consejo de empresa o equivalente. Ello debería, por un lado, fomentar la cooperación entre las partes, algo que ayudaría a fortalecer el desarrollo de relaciones laborales basadas en la confianza. Por el otro, debería ser usado por el MTSS como un mecanismo que permita balancear los intereses de empresarios y trabajadores: la mayor flexibilidad para descolgarse de los convenidos a cambio de una mayor transparencia sobre información relevante. Incluso, esta mayor transparencia en la medida que se verifique mediante procedimientos, variables, indicadores y fuentes previamente acordados, constituye un avance respecto a la situación actual en la que las partes pueden llegar a acceder a información parcial, o no necesariamente relevante para definir el descuelgue.

Si el descuelgue efectivamente terminara siendo habilitado, la CRD debería evaluar de forma periódica (trimestral, semestralmente, anual según se defina) si las condiciones que justificaron el descuelgue se siguen verificando. En caso contrario, la CRD podría recomendar al Consejo respectivo la suspensión del descuelgue.

Sin perjuicio de lo señalado respecto de los riesgos de que los mecanismos vigentes para habilitar los descuelgues podrían no contemplar situaciones adversas de las empresas, no debería perderse de vista que los descuelgues son un instrumento para que los salarios reflejen de forma adecuada la productividad del trabajo en las empresas. De este modo, los salarios establecidos por los Consejos también deberían poner presión competitiva a las empresas poco productivas y darle aire a las más productivas. Ello supone que, si bien es deseable dar cierta flexibilidad para adaptar a las empresas que enfrentan dificultades, no es un atributo deseable que los descuelgues se conviertan en un mecanismo para extender la viabilidad de empresas que enfrentan problemas de productividad de difícil reversión.

6.3 Alentar negociaciones en base a “menú” de opciones predefinidas

Además de las dos formas presentadas en los apartados anteriores para atender las consecuencias negativas derivadas de la heterogeneidad descrita en la sección 5, es posible considerar la promoción de negociaciones en base a menú predefinidos. Por eso es recomendable evaluar la posibilidad de incluir una opción para micro y pequeñas empresas en las que la escala conspira contra la organización de ámbitos de negociación especiales como los consejos de empresas.

Siguiendo el ejemplo de los Países Bajos, en lugar de establecer fórmulas únicas, los acuerdos sectoriales podrían ofrecer un menú acotado y predefinido de opciones (salarios, horario, otras condiciones laborales y beneficios) del que empresas y trabajadores podrían optar dependiendo de su situación (Burdín, 2019). Allí, los acuerdos de Wassenaar en 1982 – reafirmados luego en la Nueva Dirección de la década de 1990 (Visser, 1998) –, introdujeron un esquema basado en estos elementos que vale la pena analizar.

Una de las características del modelo *polder* es la introducción de parámetros generales para negociaciones de niveles inferiores. Por ejemplo, mediante rangos salariales que permiten cierta flexibilidad a las empresas, fundamentalmente salario y horas, siempre en valores y en base a condiciones acordadas al nivel superior de la negociación colectiva. Así, si bien la empresa preserva la flexibilidad permitida en el descuelgue tradicional y mediada por la negociación por empresa, en caso de no constituirse un ámbito de negociación en la firma, como un consejo de empresa, tiene la opción de ir por el camino predeterminado por el menú.

En otras palabras, un mismo convenio delegaría parcial o completamente las decisiones sobre salarios y horas de trabajo, a la vez que especificaría salarios mínimos y habilitaría la elección individual –por fuera de la negociación colectiva –, de combinaciones entre retribución y horas disponibles en el menú correspondiente⁵. Cabe destacar que, en el primer tipo de acuerdos, donde los ámbitos generales no fijan mínimos, las cláusulas convenidas no pueden ser extendidas a empresas no representadas o trabajadores no sindicalizados. En contraste, en el segundo, los rangos convenidos a niveles superiores podrían extenderse.

Por otra parte, el menú de opciones podría además considerar aspectos como el tamaño y la localización de las empresas. Es cierto que algunos convenios ya atienden explícitamente este tipo de situaciones, aunque es probable que de forma insuficiente. Al respecto, puede especularse con que el deterioro reciente del mercado laboral ha sido algo más pronunciado en el interior, donde los pisos salariales negociados tienen una mayor incidencia.

En todo caso, si la naturaleza del modelo que se pretende consolidar es uno de descentralización coordinada del tipo que, en promedio, presentan mejores desempeños en términos de empleo y equidad (OECD, 2019), un esquema de descuelgue combinando apertura y rangos pre establecidos según tamaño y productividad es una opción versátil para abordar el problema de la heterogeneidad productiva sin introducir costos de transacción que inhiban la adopción del descuelgue por aquellas empresas que a priori más lo necesitan.

6.4 Promover acuerdos basados en evidencia

La mayoría de las recomendaciones realizadas hasta aquí podrían intentar implementarse durante la ronda de negociación salarial que tendrá lugar a partir de junio de 2023.

⁵ La característica principal de los acuerdos de Wassenaar en 1982 fue, precisamente, una reducción de horas a cambio de un incremento salarial.

Seguidamente, se proponen algunas líneas de acción que podrían entrar en vigor más adelante. Esto debido a la complejidad de avanzar rápidamente sobre algunos aspectos que condicionan su implementación. La primera de ellas alude a mejorar los sistemas de información que respaldan las negociaciones y los acuerdos salariales.

A pesar de las controversias del pasado, ha ido ganando terreno la idea de que hay buenas razones para que los salarios guarden cierta relación con la productividad del trabajo. Si bien persisten diferencias sobre los fundamentos y las dificultades de implementación son importantes, hay oportunidades para avanzar en generar las condiciones para que futuras negociaciones salariales contemplen aspectos vinculados a la productividad.

Entre esas condiciones la más relevante es contar con información que permita medir de forma rigurosa, oportuna y confiable la productividad del trabajo. Ello requiere diseñar e implementar un plan para reunir, sistematizar y divulgar datos que permitan a los grupos que negocian los acuerdos salariales contar con más y mejor información.

Lo anterior no es sencillo por múltiples razones. En primer lugar, la disponibilidad de datos es muy heterogénea entre sectores y, en muchos casos, no existen fuentes confiables. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, avanzar en la creación de sistemas de información requiere reunir y ordenar datos de fuentes dispersas que en muchos casos son de naturaleza confidencial.

Como consecuencia de lo anterior, un requisito fundamental para avanzar en esta dirección es constituir un ámbito institucional que brinde a todas las partes confianza sobre la pertinencia de los indicadores elegidos, la metodología empleada para su construcción y el tratamiento reservado de los datos que pudieran relevar aspectos sensibles para las fuentes. En este sentido, se entiende que esa institución debe tener un esquema de gobernanza tripartito similar al del Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP). Incluso, podría evaluarse la transformación y ampliación de las competencias del propio INEFOP para hacerlo responsable de gestionar también los sistemas de información que serán la base para las negociaciones salariales. La experiencia acumulada en el funcionamiento de ese organismo muestra que es un espacio propicio para gestionar las diferentes visiones y promover confianza entre los actores que son protagonistas del mercado laboral. Además, ello permitiría aprovechar inversiones y recursos ya afectados para las actividades de apoyo de la institución propuesta.

Cualquiera sea el ámbito que termine siendo responsable de gestionar los sistemas de información, debe tenerse en cuenta que su desarrollo requiere recorrer dos etapas –la de diseño y la de implementación–, para cumplir con los objetivos definidos.

El diseño de los sistemas supone, en primer lugar, definir los ámbitos sectoriales (ramas, subramas, etc.) para los cuales será necesario contar con indicadores de productividad. Ello será consecuencia de una serie de factores entre los que se destacan: tamaño (número de trabajadores y empresas comprendidas), homogeneidad de las actividades para las cuales se utiliza el indicador construido, y disponibilidad de datos de fuentes de acceso no restringido que permitan aproximar dimensiones representativas de la productividad del trabajo (producción, ocupados, horas trabajadas, etc.).

En segundo lugar, es necesario identificar todas las fuentes de datos que son candidatas a ser utilizadas para la estimación de los indicadores de productividad. Para cada una de ellas se requiere conocer: la descripción detallada de las variables disponibles, la frecuencia de sus mediciones, el ámbito institucional que es responsable de gestionarlas, las eventuales

restricciones para poder acceder a ellas. Ello permitiría contar con un catálogo de potenciales variables para ser usadas, identificar los organismos con los cuales será necesario establecer convenios de acceso de información y determinar con mayor precisión aquellos ámbitos de negociación (grupos, subgrupos, etc.) para los que será necesario desarrollar indicadores de productividad basados en datos provenientes de las empresas.

La implementación de un sistema de información orientado a proveer indicadores de productividad para diferentes actividades requiere definir criterios y procedimientos para asegurar el tratamiento confidencial y la no identificación de datos sensibles para las fuentes de que son de acceso restringido.

Ello supone que la institución que estará a cargo de reunir y sistematizar la información deberá proponer los indicadores, realizar las estimaciones y celebrar contratos de confidencialidad con entidades públicas y privadas que son propietarias de los datos. Por ejemplo, el Banco de Previsión Social, la Dirección General Impositiva y las cajas paraestatales (profesional, bancaria y notarial) cuentan con información relevante lo que las hace fuentes ineludibles para elaborar indicadores de productividad para diferentes actividades de la industria, el comercio y los servicios. A cada una de ellas, la institución que esté a cargo de gestionar el sistema de información les debería garantizar un tratamiento de los datos que preserve el secreto estadístico al que están obligadas. Este aspecto debería ser regulado por ley de modo de obligar a las fuentes a compartir los datos y garantizar el tratamiento confidencial de los microdatos.

En otras actividades será necesario reunir y sistematizar información de fuentes privadas como por ejemplo el Centro de Estudios de la Industria de la Construcción, la Cámara de Industrias o la Cámara de Comercio. Ello supone que la institución a cargo de gestionar el sistema de información, celebre contratos que regulen las condiciones de acceso, confidencialidad y uso a los que deberá someterse para acceder a los datos.

Complementariamente, para un número amplio de actividades, fundamentalmente relacionadas con el comercio y los servicios, no hay disponibles datos para hacer estimaciones de productividad. En esos casos, la institución a cargo de la gestión del sistema de información debería desarrollar una estrategia que permita relevar de forma directa algunos datos de las empresas que podrían contribuir a elaborar indicadores.

En relación con la secuencia de la implementación, es recomendable adoptar una estrategia gradual eligiendo algunas ramas de actividad por las que empezar, evaluando las dificultades enfrentadas y extrayendo las lecciones que permitan mejorar el proceso de construcción de indicadores. Así sería recomendable elegir algún grupo para que haya información fácilmente disponible, las actividades sean relativamente homogéneas y los actores involucrados tengan experiencia en convenios basados en indicadores. En ese sentido, la construcción podría ser un buen punto de partida.

6.5 Coordinación

La larga tradición inflacionaria de Uruguay promueve acuerdos salariales sobre variaciones en lugar de niveles salariales. A su vez, los acuerdos suelen contener cláusulas para compensar las eventuales pérdidas de poder adquisitivo de los salarios que se pueden producir si la inflación es mayor a la prevista en el convenio⁶. La falta de credibilidad de las metas de inflación y la

⁶ En el pasado los acuerdos se llegaban a definir sobre metas de salario real y más recientemente habían incluido cláusulas de recuperación (no sólo de compensación) cuando el salario real caía.

facilidad para trasladar aumentos de costos en ciertas actividades, han favorecido la indexación de precios, en particular de los salarios. En un contexto de este tipo, es lógico que la inercia inflacionaria haya sido un rasgo distintivo de la economía uruguaya en las últimas seis décadas.

Para minimizar las externalidades sobre el empleo y la inflación de la determinación de los salarios se requiere, por un lado, que la autoridad política responsable de la política económica (el Ministerio de Economía y Finanzas-MEF) tenga una agenda con objetivos explícitos para determinar la política salarial. Ello supone contar con: i) un programa antinflacionario consistente y; ii) una estrategia de desindexación salarial factible. Lo primero es clave para que los acuerdos salariales puedan consolidarse sobre pautas nominales y que los correctivos de inflación contenidos en ellos se vuelvan progresivamente menos importantes. Lo segundo es imprescindible para que la desinflación perseguida sea creíble.

Por el otro lado, el MEF debe lograr que el MTSS actúe de manera consistente con los objetivos generales de la política económica cuando interviene en las negociaciones salariales. Como consecuencia de ello, una propuesta para mejorar el esquema de negociación colectiva debe prever una mayor y más efectiva coordinación entre la política salarial y el resto de los componentes de la gestión macroeconómica. Seguidamente se realizan algunas sugerencias al respecto.

En primer lugar, y en línea con lo planteado por Arim (2016) es recomendable promover acuerdos a partir de pisos por grupos que contengan ajustes para esos umbrales. Ello pretende evitar que todas las remuneraciones aumenten en la misma proporción independientemente del nivel de partida. A su vez, también sería conveniente que la fijación de estos pisos salariales se dé de forma diferencial. Al afectar en mayor medida a aquellas empresas que hayan otorgado incrementos más elevados previo a la negociación, este mecanismo podría desincentivar este tipo de prácticas, contribuyendo así al *enforcement* de la coordinación acordada. De manera simultánea, es necesario establecer dispositivos que limiten los traslados a precios por parte de las empresas.

En segundo lugar, la existencia de paramétricas de ajuste de precios en varios sectores relevantes de la economía y la presencia de correctivos salariales por inflación pasada, facilitan la propagación de shocks transitorios sobre el nivel de precios (combustibles o alimentos, por ejemplo). Para amortiguar este tipo de efectos, es recomendable que los correctivos se disparen cada dos años para que coincidan con el horizonte temporal sobre el que la política monetaria se define. De diversas maneras, esto se ha intentado implementar de diversas maneras. En el mismo sentido, es oportuno hacer que los ajustes salariales sigan la evolución del componente subyacente de la inflación en lugar de la variación del IPC⁷. Ello podrá ser posible a partir de enero de 2023 cuando el INE comience a publicar de manera oficial el componente subyacente.

En tercer lugar, es importante implementar procedimientos para monitorear los acuerdos en sectores regulados en los que existe el riesgo de que la contraposición de intereses sea limitada. Por ejemplo, en actividades en las que hay transferencias de rentas generales, como la salud, éstas podrían absorber parcialmente los aumentos de salarios de modo de que el gasto público termine validando incrementos desalineados con la evolución de la productividad del trabajo. Algo similar debería considerarse para actividades con precios regulados, tarifados o que son regidos por paramétricas que recogen la variación de los salarios, así como aquellas que reciben

⁷ El componente subyacente del IPC excluye los precios volátiles y administrados como algunos alimentos, los combustibles y la energía.

subsidios o exoneraciones tributarias. El transporte colectivo de pasajeros, así como la producción y distribución de gas licuado pueden ser ejemplos.

Lo anterior podría lograrse mediante la implementación de cláusulas que procuren limitar el traslado a precios de los aumentos de salarios. En los hechos existen experiencias como en el caso de la construcción (convenios habilitan el traslado "acordado") y de la salud. En línea con lo sugerido por Arim (2016), existen sectores en donde es posible regular el traslado mediante paramétricas en las que se expliciten con claridad el peso de los salarios. De este modo, pueden habilitarse incrementos por encima de lo establecido en las pautas siempre y cuando las empresas no puedan trasladar a precios el aumento acordado⁸. Ello requiere que los precios finales sean observables y haya fuentes independientes de las partes que informen sobre ellos.

En cuarto lugar, es necesario evaluar la adopción de esquemas de negociación secuencial sincronizados, pero no simultáneos entre ramas. En algunos de estos casos, como en Alemania y Suecia, se acuerdan en primer término niveles salariales para el sector transable los cuales son tomados como un techo para las negociaciones del sector no transable. El propósito es evitar que actividades que se desarrollan en mercados con menor intensidad competitiva trasladen vía precios sus mayores costos salariales a las empresas sometidas a la competencia internacional. En otros casos, como en Noruega, los ajustes de salarios se definen exclusivamente en función de la evolución de la productividad del trabajo en el sector transable (Arim, 2016).

Estos mecanismos de coordinación horizontal tienen sin embargo una dificultad: requieren definir con cuidado al sector "líder", es decir, aquel que negocia primero y termina poniendo un techo a los aumentos de los otros sectores. En países como Alemania las actividades líderes están relacionadas con la industria manufacturera exportadora. En el caso de Uruguay los sectores exportadores o son tomadores de precios (comercializan productos escasamente diferenciados), o están expuestos a mercados regionales con sistemas de precios complejos y poco transparentes (ramas industriales como medicamentos, químicos, autopartes, etc.) o participan en mercados internos relativamente concentrados (como la industria frigorífica o láctea). Todo ello conspira para que pueda implementarse un sistema de coordinación horizontal como el descrito. Sin perjuicio de lo anterior, sería recomendable que las autoridades evaluaran con rigor y en base a evidencia la factibilidad de implementar mecanismos que limiten acuerdos salariales en el sector no transable que erosionan la competitividad de las actividades exportadoras.

Finalmente, y de forma complementaria a lo que fue planteado más arriba, es recomendable que el diseño del esquema de negociación colectiva contemple posibles efectos sobre los salarios de fenómenos transitorios como por ejemplo ciclos de negocios profundos y/o shocks de precios internacionales. En efecto, bajo ciertas circunstancias como son las alzas extraordinarias de precios internacionales o picos de demanda, los acuerdos en actividades como la construcción o industrias agroexportadoras pueden dar lugar a aumentos salariales no sostenibles. Un cambio de contexto puede ser una fuente de rigidez que termine por provocar que un shock transitorio sobre el sistema de precios se convierta en permanente, favoreciendo

⁸ En la sexta (2015) de negociación salarial se incluyeron restricciones para el traslado a precios de los aumentos de salarios en sectores con precios regulados o tarifados, en los que se aplicaran esquemas de reajuste de precios en base a paramétricas que recojan la variación del costo de la mano de obra y en aquellos que reciben subsidios o exoneraciones. En la séptima ronda (2018) se estableció, además, que en esos sectores si las partes acordaban aumentos superiores a los propuestos por el Poder Ejecutivo, el traslado a precios en tarifas y/o contratos con el Estado, tomarían como máximo los ajustes que surjan de aplicar los lineamientos del Poder Ejecutivo.

la inercia inflacionaria. Para enfrentar este tipo de situaciones, podrían promoverse acuerdos salariales alineados a la evolución de precios relevantes para la economía.

Nota: En el transcurso de la investigación se realizaron entrevistas con: Cámara de Comercio y Servicios (Julio César Lestido y Juan Mailhos); Cámara de la Construcción (Diego O'Neill y Ignacio Castiglioni); Cámara de Industrias del Uruguay (Alfredo Antía, Sebastián Perez y Gonzalo Irrazabal); Confederación de Cámaras Empresariales (Juan Martinez); Instituto Cuesta Duarte (Milton Castellanos y Alejandra Picco); Hugo Barreto; Gabriel Burdín; Roberto Falchetti; Jorge Mesa; Matías Perez del Castillo; Juan Manuel Rodriguez; Leonardo Slinger y Martín Vallcorba.

El diagnóstico y las opiniones/recomendaciones incluidas en este documento son responsabilidad de CPA Ferrere y no comprometen ni representan las opiniones de los entrevistados.

7. Bibliografía

Amarante, V. y Bucheli, M. (2011) Negociación salarial colectiva: revisión de la literatura y de la experiencia en Uruguay 2006-2006, CEPAL, Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Akerlof, G. y Yellen, J (1986). Efficiency Wage Models of the Labor Market. Cambridge, U.K., Cambridge University Press, 2001

Arim, R. (2016), La negociación colectiva: algunas reflexiones para el Uruguay de hoy, CEPAL, Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Barth et al. (2020)

Bellmann, L. y Hübler, O. (2015), Are working time accounts beneficial for german establishments?, IZA DP No. 9583, IZA Journal of European Labor Studies, 2015, Bonn, Alemania 4:24.

Becker, G. (1964), Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education, National Bureau of Economic Research, Londres.

Bhuller, M. et al (2022), Facts and fantasies about wage setting and collective bargaining, National Bureau of Economic Research, Working Paper series, Cambridge, Estados Unidos

Boeri, T. (2014): Two-Tier Bargaining, IZA Discussion Papers, No. 8358, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

Boeri, T. et al (2020), Wage equalization and regional misallocation: evidence from italian and german provinces, National Bureau of Economic Research, Working Paper, Cambridge, Estados Unidos.

Brozova, D. (2016). Modern Labour Economics: The Neoclassical Paradigm with Institutional Theories. European Scientific Journal, ESJ, 12(28), 541.

Burdín, G. & Pérotin, V (2019), Employee representation and flexible working time, Labour Economics, Volume 61.

- Calmfors, L. & John Driffill (1988), Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy*, Volume 3, Issue 6, 1 April 1988, Pages 13–61
- CINVE (2008). La Negociación Colectiva en Uruguay: Análisis y Alternativas.
- Ibsen, C.L. & Keune, M. (2018). "Organised Decentralisation of Collective Bargaining: Case studies of Germany, Netherlands and Denmark," OECD Social, Employment and Migration Working Papers 217, OECD Publishing.
- DW (2015), Germany's collective bargaining rules in focus, disponible en: dw.com/en/germanys-collective-bargaining-rules-in-focus/a-18467967
- Fernández, A. et al (2008), La negociación colectiva en Uruguay: análisis y alternativas, CINVE; Programa de Modernización de las Relaciones Laborales, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Herzog-Stein, A., y Zapf, I. (2014). Navigating the Great Recession: The Impact of Working-Time Accounts in Germany. *ILR Review*, 67(3), 891–925.
- Hicks, J.R. (1932) *The Theory of Wages*. Macmillan, London.
- Hijzen, A. and P. Martins (2016): No Extension without Representation? Evidence from a Natural Experiment in Collective Bargaining. *IMF Working Paper*, vol. 16.
- Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo de Nueva Zelanda (2019): Diseñando un sistema de acuerdos salariales justos, Gobierno de Nueva Zelanda Discussion Papers.
- OECD (2019), *Negotiating our way up: collective bargaining in a changing world of Work*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1767/1fd2da34-en>
- OIT (2019), Transcripción de la sesión del Comité de Aplicación de Normas, 108a sesión, Ginebra, Suiza.
- Roberts, T. (2021): 'Sector-wide bargaining: problems and prospects in the Australian case', *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*.
- Samuelson (1951). *Economic Theory and Wages*.
- Sapsford, D., & Tzannatos, Z. (1993). Wage Determination under Collective Bargaining. *The Economics of the Labour Market*, 285–333.
- Soskice, D. (1990). Reinterpreting Corporatism and Explaining Unemployment: Co-ordinated and Non-co-ordinated Market Economies. In: Brunetta, R., Dell'Aringa, C. (eds) *Labour Relations and Economic Performance*. International Economic Association Series. Palgrave Macmillan, London.
- Shapiro y Stiglitz (1984), Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device. *American Economic Review*, Vol. 74
- Solow (1985). Insiders and Outsiders in Wage Determination. University of Stockholm. Presented at the Conference on Trade Union, Wage Formation and Macroeconomic Stability, August 1984.
- Visser (1989). Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands. *British Journal of Industrial Relations* 36:2 June 1998 0007–1080 pp. 269–292.

Yellen (1984). Efficiency Wage Models of Unemployment. *The American Economic Review*, Vol. 74, No. 2.

8. Anexos

8.1 Anexo 1. Marco de análisis.

En este anexo se resumen algunos aportes de la teoría económica respecto al funcionamiento del mercado laboral.

El modelo neoclásico con agentes representativos: El paradigma neoclásico del mercado laboral se asienta en los aportes Hicks (1932). Bajo este enfoque se asume que las empresas son maximizadoras de beneficios, producen combinando capital y trabajo. Las empresas demandan trabajo en un mercado sin costos de contratación ni despido y la condición de maximización de beneficios está dada por el punto en que el costo real del salario (W/P_i) es igual a la productividad marginal del factor trabajo⁹.

En la otra punta del mercado, la oferta está formada por trabajadores que maximizan una función de utilidad intertemporal que optimiza el uso del tiempo entre ocio y trabajo. La oferta se determina en función de la desutilidad marginal de horas adicionales de trabajo (rivaliza con el ocio) y la utilidad marginal del consumo (que depende del ingreso definido como la combinación de trabajo (L) y remuneración (w)). La forma funcional y las derivadas de la función de utilidad respecto al consumo y al trabajo determinan la elasticidad de la oferta de trabajo al salario (también determinan la relación entre el efecto ingreso y el efecto sustitución). Bajo ciertos supuestos de estas funciones, la oferta de trabajo es creciente con el nivel de salario y el mercado encuentra un salario de equilibrio tal que oferta y demanda están balanceadas.

Con el objetivo de comprender las funciones de reacción de los agentes (empresas y trabajadores), el modelo clásico asume un mercado sin fricciones y que opera en competencia perfecta (información simétrica, oferta y demanda atomizadas, preferencias relevadas de los agentes, etc.). En este mercado teórico el precio del trabajo es la variable de ajuste, que se mueve hasta asegurar que oferta y demanda encuentran un equilibrio. En otras palabras, en este modelo teórico el equilibrio ocurre sin desempleo del factor trabajo.

Sin embargo, la evidencia sugiere que existe una fuerte dispersión entre salarios de trabajadores igualmente calificados y que los desbalances entre oferta y demanda no se ajustan únicamente a través de los salarios, sino que el mercado convive con desempleo. Esto sugiere que algunas premisas del modelo neoclásico no se ajustan a la evidencia. A pesar de lo anterior, bajo el marco neoclásico, asumiendo que hay costos de búsqueda y costos de desempleo y, aceptando que los agentes heterogéneos aumentan las fricciones entre oferta y demanda, es posible alcanzar equilibrios de mercado con desempleo.

Fricciones: asimetrías de información y costos de búsqueda. La evidencia sugiere que algunos de los supuestos clásicos no se verifican en el mercado laboral: existen costos de búsqueda, existen costos de despido, las empresas no tienen información completa sobre las habilidades de los trabajadores y los trabajadores no tienen información completa sobre la función de demanda de trabajo de las firmas. Todo ello introduce fricciones que podrían dar lugar a ineficiencias en el *matching* entre oferentes y demandantes, limitando la movilidad del factor trabajo e impidiendo que el mercado encuentre un equilibrio sin desempleo. Debido a ello, el equilibrio da lugar a un cierto nivel de desempleo estructural o friccional. Estas fricciones

⁹ Si bien se asume homogeneidad del trabajo, la extensión de esta teoría a una realidad con distintas categorías de trabajadores es inmediata.

también podrían explicar las diferencias salariales entre empleados con características y productividades similares.

Monopsonio de los empleadores. Otro supuesto clave del modelo clásico es que oferta y demanda operan en competencia perfecta, es decir, los agentes de ambos lados están atomizados y no tienen poder de mercado. En la práctica es posible afirmar que en el mercado laboral existe una asimetría de tamaño y concentración en favor de las firmas, lo que puede otorgarles poder de mercado al momento de fijar salarios. Las negociaciones entre empresas y sindicatos en esquemas descentralizados, o la existencia de arreglos institucionales como la negociación colectiva podrían operar rebalanceando el poder relativo de la oferta y la demanda de trabajo.

Mercados con trabajadores sindicalizados: *insiders* y *outsiders*. Solow (1985) propone un marco conceptual para comprender el equilibrio bajo negociaciones salariales entre firmas y trabajadores sindicalizados. El modelo de base asume que existe una firma representativa que contrata trabajadores especializados organizados en un sindicato, que fija el salario de estos trabajadores (w_e) y la firma elige cuántos contratar; también contrata trabajadores no especializados (no sindicalizados) a un salario de reserva menor que el de los trabajadores especializados ($w_{ne} < w_e$). La firma define el *mix* de trabajadores en función de la productividad y el salario relativos; los sindicatos definen el valor de w_e considerando únicamente el bienestar de sus afiliados (*insiders*). Siguiendo a Amarante y Bucheli (2011), esto implica que una vez que rige un salario tal que todos los *insiders* están empleados, el sindicato deja de valorar los incrementos en el empleo y se concentra en el aumento de los salarios ganados por sus integrantes. Este marco conceptual sirve de referencia para entender elementos como la histéresis inducida por *insiders*. Amarante y Bucheli (2011) señalan que este fenómeno ocurre cuando la negociación salarial considera únicamente los intereses de los *insiders*: cuando se trata de un grupo reducido, pueden impulsar salarios mayores en la siguiente ronda de negociación, generando persistencia en el desempleo de los *outsiders*.

El enfoque de salarios de eficiencia: una explicación keynesiana a la existencia de desempleo voluntario El enfoque de salarios de eficiencia introduce algunos supuestos sobre la elasticidad de oferta de trabajo que genera una brecha en los precios de equilibrio, produciendo así un equilibrio con desempleo voluntario. Yellen (1984) presenta distintas explicaciones al hecho estilizado de que el mercado laboral opera con desempleo estructural y pese a ello no se observa una presión a la baja sobre los salarios, incluso en un mercado competitivo. Este modelo supone que las firmas tienen limitaciones para medir el esfuerzo que realizan los trabajadores o que lo hacen en forma imperfecta. Supone una función de producción simplificada que solamente utiliza trabajo, en la que el nivel de producción depende de la cantidad de trabajadores (N) y el esfuerzo de cada uno de ellos (e), que es a su vez una función del salario: $F(e(w)N)$. Las condiciones de maximización de la firma determinan que el salario de equilibrio w^* satisface la condición de elasticidad unitaria del esfuerzo. El salario de equilibrio w^* se conoce como salario de eficiencia porque es el que minimiza el costo de producción unitario. Siempre que la demanda agregada de trabajo sea inferior a la oferta y siempre que w^* sea superior al salario de reserva¹⁰, el mercado alcanza su equilibrio con desempleo de trabajadores. En este equilibrio, los desempleados preferirían trabajar por un salario levemente inferior a w^* pero las firmas no tienen incentivos a reducir el salario porque afectarían proporcionalmente a la baja el esfuerzo (productividad) de sus trabajadores.

¹⁰ El salario por encima del cual al trabajador le conviene trabajar.

Extensiones de este modelo permiten entender otros fenómenos del mercado laboral. En primer lugar, constituye un argumento para explicar la existencia rigidez salarial a la baja. En segundo lugar, puede utilizarse como referencia para entender mercados de trabajos duales: en una economía pueden convivir sectores que operan bajo un enfoque de salarios de eficiencia (evidencia de salarios por encima de la media y racionamiento de empleo) con sectores que operan bajo un enfoque clásico y que alcanzan por tanto un equilibrio sin racionamiento de empleo pero con salarios inferiores para balancear oferta y demanda (sigue existiendo desempleo voluntario por el diferencial salarial entre sectores). El enfoque de salarios de eficiencia también podría explicar la dispersión salarial entre trabajadores similares: si la relación entre salarios y esfuerzo difiere sustantivamente entre firmas, el salario de eficiencia de cada firma será diferente, arrojando un equilibrio en el que trabajadores idénticos tendrían salarios diferentes.

El modelo neoclásico con heterogeneidad entre firmas. Boeri et al (2020) proponen un modelo teórico con heterogeneidad de productividad entre firmas. El modelo es utilizado para ilustrar los impactos espaciales para mercados que presentan heterogeneidad de productividad a nivel regional (analizan los casos de Alemania e Italia), pero es extensible para analizar la heterogeneidad de productividad entre sectores (mercados duales) y también entre firmas de distinto tamaño.

Los autores presentan un modelo teórico en el que las firmas pertenecen a dos sectores (*i*, *ii*) que producen el mismo bien y son tomadoras de precios internacionales, pero la productividad en el sector *i* es superior al sector *ii*. Por la condición de maximización de beneficios, el salario de equilibrio en las firmas del sector *i* es superior al del sector *ii*, es decir $w_{i}^* > w_{ii}^*$. En un mercado clásico con libre movilidad de trabajadores sin costos ni fricciones, y asumiendo que el costo de vida es proporcional a la población (supuesto relevante para el modelo geográfico), el salario nominal es superior en el sector más productivo, los trabajadores migran del sector menos productivo hacia el más productivo, el salario real es igual en ambos sectores y el mercado alcanza su equilibrio sin desempleo del factor trabajo.

Las implicancias en términos de modelos con negociación colectiva son directas. Los esquemas de negociación centralizados que no permiten recoger la heterogeneidad entre firmas derivarán en equilibrios subóptimos con pérdida de bienestar. En particular, si el salario se determina por el sector de alta productividad, el equilibrio de mercado arrojará menos empleo y menos producción que en la solución de equilibrio descentralizado. Si bien w_{ii} es superior a la solución descentralizada, las firmas no pueden absorberlo dado que supera su productividad marginal y contratarán menos trabajadores, generando así un equilibrio con desempleo en el sector menos productivo. Por el contrario, un esquema de negociación que reconozca la diferencia de productividad entre regiones, sectores y tamaño de las firmas alcanzará un equilibrio de empleo y salarios más cercano a la solución descentralizada.

8.2 Anexo 2. OECD/AIAS ICTWSS – Selección de variables

Variable	Descripción
Grado de centralización	Central = Level - (rAEB*2+WSSA+OCG)/8)
¿Cuál es el principal nivel de negociación? (Level)	5 = la negociación salarial tiene lugar predominantemente a nivel central o intersectorial 4 = intermediarios o suplentes de la negociación salarial entre el nivel central y el de la industria; 3 = la negociación salarial tiene lugar predominantemente a nivel de sector o industria; 2 = intermediarios o suplentes de la negociación salarial entre el sector y el nivel de empresa; 1 = la negociación tiene lugar predominantemente a nivel de empresa o empresa.
¿Se dan negociaciones adicionales a nivel de empresa? (rAEB)	3 = Comunes: más de la mitad de los empleados alcanzados por acuerdos sectoriales o centrales son afectados 2 = Solo en grandes empresas: entre el 10% y el 50% de los empleados son afectados 1 = Raros: menos del 10% son afectados 0 = No existen o están prohibidos
¿Qué alcance tienen? (WSSA)	2 = Los acuerdos sectoriales fijan el marco de negociación o definen condiciones por defecto 1 = Los acuerdos sectoriales definen salarios mínimos 0 = Los acuerdos sectoriales definen las variaciones de salarios mínimos y actuales NC = No corresponde
¿Se habilitan descuelgues inmediatos? (OCG)	2 = Sí, permiten renegociar salarios a nivel de empresa 1 = Sí, permiten renegociar aspectos no salariales a nivel de empresa (horas, cronogramas) 0 = No contienen (o no se aplican en la práctica) NC = No corresponde
¿Cuál es el grado de coordinación?	5 = Definiciones vinculantes respecto a aumentos mínimos y máximos, como resultado de: a) negociación centralizada con o sin intervención del Gobierno; o b) imposición unilateral del Gobierno. 4 = Normas y/o directrices no vinculantes (recomendaciones sobre tarifas salariales máximas o mínimas o incrementos salariales) emitidas por a) el gobierno o la agencia gubernamental, y/o la central sindical y las asociaciones de empresarios (actuando juntas o solas), o b) resultantes de una fijación de pautas amplia y regularizada junto con un alto grado de concentración y autoridad sindical. 3 = Pautas de negociación (recomendaciones sobre, por ejemplo, la fórmula de demanda salarial relacionada con la productividad o la inflación) emitidas por a) el gobierno o la agencia gubernamental, y/o las centrales sindicales y patronales (juntas o solas), o basadas en laudos arbitrales, o b) resultantes de una fijación de pautas aún no regularizada junto con un grado medio de concentración y autoridad sindical. 2 = Algo de coordinación basada en patrones establecidos por grandes empresas o sectores, o el gobierno. 1 = No existe coordinación
¿Qué tipo de coordinación existe?	6 = Negociación impuesta por el Gobierno 5 = Negociación fomentada por el Gobierno 4 = Coordinación inter-asociaciones por grandes sectores 3 = Intra-asociaciones 2 = Negociación por modelos 1 = El Gobierno da señales (salarios públicos o mínimos) 0 = Ningún mecanismo específico
¿En qué medida el gobierno participa de la coordinación?	5 = Gobierno impone fijación de salarios para el sector privado, fija topes para las negociaciones o las suspende. 4 = Gobierno participa directamente de la negociación de salarios (consejos tripartitos, etc.) 3 = Gobierno influye en la negociación colectiva de forma indirecta a través de topes, indexación, medida impositivas, salarios mínimos o salarios públicos. 2 = Gobierno influye en la negociación de salarios brindando un marco institucional de consulta e intercambio de información, un mecanismo de resolución de conflictos 1 = Ninguna de las anteriores

8.3 Anexo 3. Grado de centralización y tipo de coordinación

Grado de Centralización	Centralizado					Bosnia	Macedonia	
	Centralizado / sectorial		Kosovo			Bélgica	Montenegro Uruguay	
	Sectorial		Argentina Francia	Austria Dinamarca Finlandia	Alemania Noruega Suecia	Italia Irlanda Portugal Eslovenia Suiza	Islandia España	
	Semi-sectorial	Bulgaria Grecia Rumania	Australia Croacia Rep. Checa Luxemburgo	Brasil Eslovaquia		Chipre		
	Descentralizado	Canadá Chile Hungria Letonia Lituania Malta	México Nueva Zelanda Polonia Serbia EE. UU.	Corea Turquía	Irlanda Japón Reino Unido		Estonia	
		Ningún mecanismo específico	Señales del gobierno	Por modelos	Coordinación intra-sectorial	Coordinación inter-sectorial	Negociación fomentada por el Gobierno	
Tipo de coordinación								

Bolivia

Santa Cruz

Av. San Martín N°1800
Oficina 403
Santa Cruz, Bolivia
Tel.: +(591) 7 762 6061

Paraguay

Asunción

Torres del Paseo
Avda. Santa Teresa N° 2106
Torre 1, Nivel 24
Asunción, Paraguay
Tel.: +(595 21) 318 3000
Fax.: +(595 21) 318 3113

Ciudad del Este

Avenida Paraná Country Club
casi Herib Campos Cervera.
Zona comercial - Paraná Country Club.
Tel.: +(595 73) 159-975
Fax.: +(595 73) 159-975

Uruguay

Montevideo

Edificio Ferrere, Juncal 1392
CP 11000
Montevideo, Uruguay
Tel.: +(598) 2 900 1000
Fax: +(598) 2 900 5000

Aguada Park

Paraguay 2141
Oficina 1004
Montevideo, Uruguay
Tel.: +(598) 2 927 2360
Fax: +(598) 2 927 2360

Colonia

Baltasar Brum 571
CP 70000
Colonia, Uruguay
Tel.: +(598) 4 523 1517
Fax: +(598) 4 523 1517

Tacuarembó

25 de Agosto 234
Apto. 601. Edificio Litoral
CP 45000
Tacuarembó, Uruguay
Tel.: +(598) 4 633 1111
Fax: +(598) 4 633 1111

Paso de los Toros

Contractor offices 2,
Office 35
UPM, Paso de los Toros,
Uruguay
Tel.: +(598) 4 633 1111