

URUGUAY Y LAS TEORÍAS CONTEMPORÁNEAS DE COORDINACIÓN SALARIAL: ORÍGENES Y ESTABILIZACIÓN DEL NEOCORPORATIVISMO SEGMENTADO, 2005–2019^{1 2}

*Uruguay and Contemporary Theories of Wage
Coordination: Origins and Stabilization of
Segmented Neocorporatism, 2005–2019*

*O Uruguai e as teorias contemporâneas de
coordenação salarial: origens e estabilização do
neocorporativismo segmentado, 2005–2019*

Sebastián Etchemendy
setchemendy@utdt.edu

Universidad Torcuato Di Tella (Argentina)

ORCID: 0000-0003-4731-2143

1 La versión original de este artículo («Uruguay and contemporary theories of wage coordination: Origins and stabilization of segmented neocorporatism, 2005-2019») fue publicada en inglés en 2021, en *Latin American Politics and Society*, 63(2), 51-77. La traducción fue realizada por el autor. El artículo se publica con el consentimiento del autor y del editor original.

2 Agradezco a Tomás Bril, Fabricio Carneiro, Fernando Lorenzo, Federico Pastrana, Andrés Schipani y cuatro revisores anónimos por sus comentarios muy útiles en versiones anteriores. También agradezco a Natán Skigin por su excelente trabajo como asistente de investigación en este proyecto. El documento fue presentado en la conferencia anual de REPAL en Nueva Orleans en mayo de 2019 y en un seminario en el Centro de Investigaciones Económicas, en Montevideo, en julio de 2019. Agradezco a los participantes en estos eventos por sus valiosos comentarios.

Resumen: Este estudio busca explicar el surgimiento y desempeño del «neocorporativismo segmentado» en Uruguay a la luz de las teorías contemporáneas de coordinación salarial, en gran medida enmarcadas por la escuela de Variedades de Capitalismo y sus críticos recientes. Primero, se argumenta que el legado institucional de un sistema laboral centralizado y un movimiento sindical unificado, combinado con el decisivo empoderamiento sindical por parte del Frente Amplio desde arriba, fueron clave para lanzar la coordinación salarial neocorporativa en el período 2005-2010. En segundo lugar, analizo la estabilización del modelo coordinado en el período 2013-2019, en tiempos de crecimiento lento y tensiones con los sindicatos, evidenciado en el control de las presiones inflacionarias y el conflicto social. El artículo concluye que la combinación macroeconómica de políticas de oferta y keynesianas, más la inclusión institucional de los trabajadores más precarios, dieron forma a una versión igualitaria del corporativismo, con importantes desafíos por delante.

Palabras clave: Economía política, sindicalismo, neocorporativismo, coordinación salarial, Uruguay

Abstract: This study seeks to explain the rise and performance of «segmented neocorporatism» in Uruguay in light of contemporary theories of wage coordination, largely framed by the Varieties of Capitalism School and its recent critics. First it argues that the legacy of a centralized labor law framework, and a unified union movement, combined with Frente Amplio's decisive labor empowerment from above to launch neocorporatist wage coordination in the 2005-2010 period. Second, it analyzes the stabilization of the coordinated model in 2013-2019, in times of sluggish growth and labor tensions, evinced in the control of inflation pressures and social conflict. The article concludes that the macroeconomic combination of supply-side and Keynesian policies and the inclusion of precarious workers shaped an egalitarian version of corporatism with important challenges ahead.

Keywords: Political economy, neocorporativism, wage coordination, Uruguay

Resumo: Este estudo procura explicar a ascensão e o desempenho do «neocorporativismo segmentado» no Uruguai à luz das teorias contemporâneas de coordenação salarial, em grande parte enquadradas pela escola Variedades do Capitalismo e suas críticas recentes. Primeiro, argumenta que o legado de um quadro jurídico trabalhista centralizado e um movimento sindical unificado, combinados com o empoderamento trabalhista decisivo da Frente Amplio, impulsionaram a coordenação salarial neocorporativista no período 2005-2010. Em segundo lugar, analisa a estabilização do modelo

coordenado em 2013-2019, em tempos de crescimento lento e tensões laborais, evidenciadas no controlo das pressões inflacionárias e dos conflitos sociais. O artigo conclui que a combinação macroeconómica de políticas keynesianas e de oferta e a inclusão de trabalhadores precários moldaram uma versão igualitária do corporativismo com importantes desafios pela frente.

Palavras-chave: Economia política, neocorporativismo, coordenação salarial, Uruguai

Introducción

En 2017, en Uruguay, el gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales culminaron 13 años de negociaciones salariales centralizadas y coordinadas por el Estado a nivel nacional y sectorial. Esta recentralización de la negociación colectiva incluyó 6 rondas de discusión en 21 sectores, más el establecimiento de nuevos consejos salariales nacionales para trabajadores estatales, rurales y domésticos, cubriendo virtualmente a todos los empleados registrados de la economía. Ese mismo año, la inflación llegó a su punto más bajo desde el 2009 (6,5 %), y, por la primera vez en 8 años, la misma se ubicó por debajo del rango de metas del Banco Central. Tras la desaceleración de 2015 (0,3 %) y 2016 (1,6 %), el PBI retomó el crecimiento alcanzando el 2,6 %, y la conflictividad laboral cayó a sus valores más bajos desde la llegada al poder del Frente Amplio (FA) en 2005. En 2019, hacia el final de la séptima ronda de negociación salarial, una coalición de izquierda apoyada por el movimiento sindical se presentó nuevamente como aspirante competitivo en las elecciones presidenciales. A pesar de no haber sido capaz de conseguir un cuarto mandato, en marzo de 2020 el FA completó 15 años de gobiernos progresistas sin precedentes en Uruguay.

El surgimiento y la estabilización del neocorporativismo bajo el FA en Uruguay—es decir, la negociación salarial centralizada bajo un Estado democrático—es notable por varias razones, tanto en términos regionales como mundiales. La exitosa construcción por parte del FA de un modelo de negociación salarial estable y coordinado por el Estado fue único en el giro a la izquierda latinoamericano de la primera década del siglo XXI. A nivel mundial, la expansión de la negociación salarial tripartita centralizada en este pequeño y periférico país de América del Sur es también notable. El neocorporativismo democrático tuvo su auge en la década de 1970 e inicios de la década de 1980, cuando sindicatos, empresarios y gobiernos convergieron hacia negociaciones salariales centralizadas que produjeron mejores resultados macroeconómicos que los modelos más descentralizados (Cameron, 1984). Posteriormente, una conjunción de tendencias estructurales, políticas

e internacionales socavaron los cimientos de las negociaciones salariales de cúpula (Scharpf, 1991). Las políticas de ingresos centralizadas dieron paso a modelos de negociación salarial coordinadas a nivel sectorial más que nacional en los tradicionales bastiones de Europa Continental y Nórdica.

Este trabajo intenta dar cuenta del excepcionalismo uruguayo a la luz de los dos principales debates en la teoría de la coordinación salarial. La primera discusión se centra en los orígenes de las políticas de ingresos coordinadas. Un enfoque «centrado en las empresas» desarrollado a partir de la década de 1990—formalizado de forma más acabada por la escuela de Variedades de Capitalismo (VDC)—argumenta que, en sus orígenes, la coordinación fue decididamente buscada por una coalición interclase liderada por firmas exportadoras buscando moderación salarial y la construcción de un Estado de Bienestar que estabilizara su fuerza de trabajo con capacidades profesionales relativamente específicas (Swenson, 1991; Estévez-Abe *et al.*, 2001; Mares, 2003). Por el contrario, para autores cercanos a la Teoría de Recursos de Poder, fueron la fortaleza del sindicalismo y el accionar de gobiernos de izquierda los que, en primer lugar, dieron forma al comportamiento cooperativo de las firmas en el contexto de estados de bienestar más amplios (Korpi, 2006; Martin y Thelen, 2007; Hacker y Pierson, 2002).

El segundo debate, más reciente, gira en torno a las posibilidades de estabilizar formas de neocorporativismo igualitarias en un mundo globalizado poskeynesiano. Una vez más, el enfoque de VDC hace hincapié en la devaluación fiscal (es decir, real), las políticas monetarias no acomodaticias (es decir potencialmente contractivas) y bancos centrales independientes que puedan controlar la inflación salarial inducida por los sindicatos como prerequisites claves para el éxito de negociaciones salarial coordinadas (Iversen, 1999; Franzese y Hall, 2000). Este enfoque ha sido recientemente atacado por Thelen (2014) y la literatura sobre «modelos de crecimiento» (Baccaro y Pontusson, 2016, 2019). Estos autores han enfatizado en los aspectos desiguales de dicho corporativismo «deflacionario» y enfocado hacia las exportaciones (representado por Alemania). Subrayan su tendencia reciente a segmentar el mercado laboral entre trabajadores *insiders* insertos en el sector exportador de manufacturas y *outsiders* con baja capacitación en sectores menos expuestos. Este conjunto de autores, sin embargo, plantean posibles coaliciones más complejas y amplias (que engloban tanto a sectores no transables o de servicios, a trabajadores precarios o con baja capacitación y a un Estado con un papel más prominente) que puedan producir modelos de negociaciones salarial coordinada más igualitarios. Los modelos coordinados contemporáneos de Suecia y Dinamarca presumiblemente presentarían estas alianzas sociales.

Siguiendo a Etchemendy y Collier (2007), defino como neocorporativismo segmentado a un modo de formulación de políticas de ingresos centralizado y tripartito que se aplica a una mayoría sustancial, aunque no a todos, de los trabajadores asalariados; es decir, en el caso de Uruguay, uno que excluye a la cuarta parte de los asalariados que no están registrados en la seguridad social. Enmarcadas en los contrapuntos teóricos recién esbozados, las secciones empíricas de este estudio buscan dos objetivos principales. El primero es explicar los orígenes de la negociación salarial centralizada en Uruguay durante el primer gobierno del FA, entre 2005 y 2010. Este trabajo sostiene que las claves para entender el rápido lanzamiento en 2005 de las negociaciones salariales de cúpula son la consolidación de un movimiento sindical unificado y un marco jurídico laboral para las negociaciones centralizadas elaborado a principios de la década de 1940, que fue congelado *pero no derogado* ni bajo la dictadura ni en la década neoliberal de 1990. Sin embargo, estos legados institucionales se complementaron decisivamente cuando el FA empoderó a los sindicatos *desde arriba* a través de una serie de reformas y medidas en los ámbitos de las relaciones industriales, la organización sindical y la acción colectiva.

El segundo objetivo empírico del artículo es proporcionar una explicación causal de la estabilización de la negociación coordinada en tiempos de dificultades económicas, presiones inflacionarias y tensiones laborales después de 2012. La puesta en marcha de políticas de ingreso centralizadas puede deshacerse rápidamente, en especial en épocas de recesión económica y volatilidad financiera internacional (véase Crouch, 1977). Por estabilización entiendo que el gobierno consiguió mantener el crecimiento de los salarios dentro de sus pautas, y que el IPC convergió en torno al rango de metas del Banco Central. Además, la conflictividad laboral se contuvo y se administró políticamente.

Dos variables explican esencialmente la estabilización del modelo coordinado después de 2012: la política de ingresos y la disuasión monetaria (*monetary deterrence*). En primer lugar, el gobierno redobló su activismo en los consejos salariales. Presentó nuevas directrices estatales destinadas a prevenir la indexación salarial y defendió con más firmeza sus parámetros o «lineamientos» en las negociaciones en los consejos. En segundo lugar, el endurecimiento de la política monetaria sirvió para afianzar las negociaciones salariales, sobre todo en la ronda salarial de 2015-16. Un compromiso relativamente creíble y estricto con el objetivo de inflación fue vital para inducir a los trabajadores a limitar la indexación salarial. En 2015-16, el gobierno persuadió a los sindicatos para que negociaran aumentos salariales nominales a futuro en los contratos, en lugar de aumentos reales (es decir, «inflación más algo»), lo que había sido norma en las rondas de negociación

anteriores. Este patrón de objetivos salariales nominales se replicó con éxito de nuevo en la séptima ronda de negociaciones colectivas en 2018-2019. Por lo tanto, los sindicatos fueron más fácilmente incorporados a una coalición informal de «control de la inflación», ya que la posibilidad de ganancias salariales reales dependía del logro de una inflación más baja.

El ejemplo uruguayo, como único caso de neocorporativismo estable latinoamericano, puede aportar importantes insumos a los debates contemporáneos sobre la coordinación salarial. Como se explicará en este estudio, el caso uruguayo respalda claramente el enfoque de los recursos de poder: la alianza entre el partido de izquierda y los sindicatos, más que cualquier coalición inter-clases liderada por los empresarios, fue la fuerza central detrás de la construcción inicial de un modelo centralizado y coordinado. Sin embargo, en términos de la viabilidad del corporativismo en un mundo liberalizado y poskeynesiano, la independencia del Banco Central y la disuasión monetaria desempeñaron un papel clave en la estabilización de la negociación coordinada uruguaya después de 2012, como predice el enfoque de VDC.

Este estudio mostrará que el modelo uruguayo difícilmente encaja en el modelo corporativista deflacionario (*supply-side*) basado en el crecimiento neto de las exportaciones, fuerte moderación salarial, y consumo deprimido de los hogares que expone esta literatura. Por el contrario, la política fiscal activa y el consumo del mercado interno, en el contexto de alianzas más o menos formales con trabajadores precarios o no cualificados, sitúan el caso uruguayo más cerca de las formas más inclusivas de los modelos coordinados teorizados por Thelen y la escuela de los «modelos de crecimiento». De hecho, el caso uruguayo muestra que la independencia (formal) del Banco Central y las políticas monetarias no acomodaticias (ocasionalmente contractivas) son compatibles con modelos neocorporativistas igualitarios, siempre que exista una política fiscal activa y se incluya políticamente a los trabajadores precarios. La pregunta es si Uruguay puede finalmente construir el «bloque social» (Baccaro y Pontusson, 2019) que haría al corporativismo igualitario política y económicamente viable en el largo plazo.

La primera sección del artículo analiza las teorías contemporáneas de coordinación salarial. Posteriormente, se presenta el método de estudio de caso y conceptualiza a Uruguay como un modelo neocorporativista de coordinación salarial. La segunda parte explora los orígenes y antecedentes históricos de este novedoso modelo de representación de intereses en Uruguay. A continuación, se explica la estabilización en gran medida exitosa de la coordinación salarial centralizada posterior a 2012, en una situación caracterizada por un crecimiento errático y tensiones laborales. En conclusión, el artículo

reevalúa el caso uruguayo a la luz de los recientes debates en la economía política sobre los orígenes y la persistencia del capitalismo coordinado.

1. Los debates contemporáneos

La literatura en economía política se refiere generalmente al corporativismo «societal», «democrático» o «neocorporativo» como a los pactos salariales centralizados, patrocinados desde el Estado, entre las empresas y los sindicatos que se iniciaron tras la Segunda Guerra Mundial y manejaron de mejor forma la relación entre inflación y desempleo tras la crisis del petróleo de 1973 (Cameron, 1984; Calmfors y Driffill, 1988). Sin embargo, desde principios de la década de 1990, una mayor movilidad del capital y la unificación de los tipos de cambio (y más tarde de la moneda y la política monetaria) limitaron la gestión de la inflación por parte de los gobiernos nacionales y su capacidad para compensar a los sindicatos con políticas sociales, una parte clave del pacto neocorporativo (Scharpf, 1991). En América Latina, el neocorporativismo —es decir, una auténtica negociación salarial nacional entre un gobierno democrático, los sindicatos y los empresarios— rara vez existió dado variados contextos de autoritarismo, escasa autonomía de los actores sociales o polarización de clase.

Tras la época dorada de los años setenta y ochenta, los pactos salariales centralizados nacionales a nivel de cúpula habían perdido eficacia. Sin embargo, los principales estudiosos de la economía política comparada se apresuraron a señalar que la «coordinación salarial» multisectorial, con diversos grados de centralización y participación de las confederaciones sindicales, las cámaras empresariales y el Estado, seguía siendo una característica central de muchas economías políticas europeas continentales y nórdicas. Competir de forma eficiente en un mundo globalizado poskeynesiano seguía necesitando cooperación entre clases y moderación salarial concertada en países con sindicatos relativamente fuertes. El concepto de «países (neo)corporativistas» se extendió, en la práctica, a diferentes formas de «coordinación salarial» multisectorial (Wallerstein y Golden, 2000, p. 110).

El estudio de la negociación salarial desde la década de 1990 en los países tradicionalmente corporativistas siguió dos caminos. El primer debate se centró en los prerequisites históricos para la puesta en marcha de modelos salariales coordinados en el contexto de estados de bienestar más amplios. El trabajo de Swenson (1991) fue pionero inaugurando el enfoque «centrado en el empleador», al afirmar que las coaliciones entre clases en el sector manufacturero de exportación permitieron acuerdos salariales coordinados en la cuna del corporativismo en Dinamarca y Suecia. Más tarde, la escuela de las Variedades de Capitalismo (VDC) sistematizó de forma más completa

dicho enfoque con su tipología más amplia de Economías de Mercado Liberales (EML) vs. Economías de Mercado Coordinadas (EMC) (Hall y Soskice, 2001; véase también Mares, 2003). Para el mercado laboral, VDC introdujo una distinción básica entre el promedio de trabajadores de las EML, los cuales poseen capacidades profesionales generales y transferibles a todos los sectores, y los de las EMC, quienes poseen capacidades específicas a una firma o industria.

Siguiendo los microfundamentos de la política social expuestos por la literatura de VDC, un/a trabajador/a racional invertirá en habilidades específicas sólo si cuenta con sus riesgos de vida cubiertos. Por lo tanto, las firmas y los sindicatos de las EMC favorecerán las políticas que protejan a los trabajadores cualificados de las incertidumbres del mercado. Entre ellas, la negociación coordinada ocupa un lugar destacado, ya que asegura el salario real a los empleados que invierten fuertemente en planes de formación. En resumen, desde esta perspectiva, los acuerdos salariales extra-mercado son un bien público proporcionado por coaliciones interclase de empresarios y trabajadores, más que el resultado de luchas distributivas. Como afirman Estévez-Abe *et al.* (2001, p. 181), el capitalismo coordinado «es consecuencia más de la fuerza que de la debilidad de los empresarios».

Esta tesis ha sido disputada más recientemente por autores que señalan el papel decisivo desempeñado por el poder de la izquierda y el activismo estatal en los orígenes del capitalismo coordinado y en el bloqueo de estrategias unilaterales de reducción de costos laborales por parte de las empresas (Korpi, 2006; Martin y Thelen, 2007). En 2006 Korpi reformuló la Teoría de los Recursos de Poder postulando que los empresarios de las economías europeas avanzadas no fueron los principales «protagonistas» en la elaboración de las políticas de bienestar y los modelos salariales centralizados, sino en su mayoría «consentidores» de los acuerdos institucionales impuestos en gran medida por los partidos de izquierda y sus sindicatos aliados. Tanto Korpi como Hacker y Pierson (2002, pp. 285-286) advirtieron de que el aparente consenso a posteriori entre empresarios y sindicatos sobre los ya establecidos mecanismos de bienestar (entre ellos la negociación coordinada) no implicaba que haya históricamente existido un esfuerzo conjunto previo por establecerlos.

El segundo gran debate se refiere a la viabilidad de los acuerdos corporativistas en un mundo globalizado poskeynesiano. Contrariamente a los economistas neoclásicos, los estudiosos de VDC sostienen que, incluso en un mundo con movilidad de capital, la organización del mercado laboral puede tener consecuencias políticas reales a largo plazo. Señalan que los «juegos de señales» entre bancos centrales independientes que aplican políticas monetarias no acomodaticias y movimientos sindicales unificados

siguen produciendo mejores resultados de inflación con bajo desempleo. Un movimiento obrero centralizado y con mucha cobertura tiene incentivos para moderar a los sindicatos individuales ante la independencia del banco central y la amenaza creíble de una política monetaria no acomodaticia (es decir, potencialmente contractiva) que podría producir desempleo. Por el contrario, un banco central independiente se inclinará más por la disuasión monetaria cuando se enfrente a sindicatos no coordinados y combativos, que cuando se topa con un movimiento sindical que puede comprometerse de forma creíble a moderar su demanda salarial (Hall, 1994; Iversen, 1999; Franzese y Hall, 2000).

Este tipo de coordinación salarial es una de las principales «complementariedades institucionales» que impulsan el éxito de las EMC en los mercados internacionales. Por supuesto, la unificación monetaria limitó este juego de señales en la eurozona. No obstante, la negociación corporativista que sobrevive a la globalización según el enfoque de VDC está fuertemente sesgada hacia las «políticas del lado de la oferta»; es decir, la moderación salarial y la reducción de los costos laborales, políticas deflacionistas inducidas por los bancos centrales y la promoción de la competitividad de las exportaciones.

Para Thelen (2014) y el enfoque de los Modelos de Crecimiento (Baccaro y Pontusson, 2016, 2019), este corporativismo del «lado de la oferta» enmascara importantes diferencias distributivas dentro de las EMC. Thelen (2014, p. 30) subraya que, en el contexto de una mayor internacionalización económica y desindustrialización, la pervivencia de los modelos salariales coordinados alabados por la literatura de VDC suele ir acompañada del crecimiento de una periferia desregulada de trabajadores poco cualificados y empresas subcontratistas. Es así que, esta *dualización* del mercado laboral en las EMC, como ocurre en Alemania o Japón, sirve a los intereses (y a menudo es promovida) de los empresarios y los sindicatos insertos en la manufactura de exportaciones competitivas, dado que reduce el costo de mano de obra y de los servicios empresariales.

Desde un ángulo diferente pero convergente, Baccaro y Pontusson (2016, pp. 176 y 186) cuestionan como todo el marco analítico de VDC resta importancia a la macroeconomía del lado de la demanda. Sostienen que los modelos coordinados en un mundo globalizado siguen teniendo esencialmente dos «motores de crecimiento» principales, las exportaciones y el consumo del mercado interno, este último pudiendo ser reforzado por los salarios o la deuda privada. En algunos casos, como en Alemania, los modelos coordinados desde la década de 1990 se han basado en la devaluación real lograda mediante la contención salarial y fiscal, una fuerte independencia del banco central y un crecimiento continuo de las exportaciones. En otros

casos, como en Suecia, sin embargo, el crecimiento de las exportaciones y el consumo del mercado interno impulsado por los salarios para aumentar la demanda agregada ha sido más equilibrado y las políticas fiscales activas han sido más prominentes (Baccaro y Pontusson, 2019, p. 28).

En resumen, ya sea desde una perspectiva laboral-institucional (Thelen) o una macroeconómica (Baccaro y Pontusson), estas visiones ponen de manifiesto la forma cada vez menos igualitaria de (neo)corporativismo implícita en el marco de VDC. Oponen un modelo alternativo en el que las reformas inclusivas del mercado laboral (como la compensación y la formación laboral sostenidas y respaldadas por el Estado) y un impulso más activo de la demanda por las autoridades económicas estén respaldadas por coaliciones más amplias no ancladas en los intereses centrales de la industria de exportación. Este «bloque social» progresista (Baccaro y Pontusson, 2019, p. 28) puede incluir a los empresarios de los sectores de la construcción y los servicios o a los trabajadores no cualificados. La gestión neocorporativista en Uruguay nos aporta evidencia sobre los orígenes de los modelos salariales coordinados y las posibilidades de consolidar formas inclusivas de corporativismo.

2. Un estudio de caso de neocorporativismo

Gerring (2001, p. 215) postula cuatro tipos de método de estudio de caso: caso extremo, caso típico, caso crucial y contrafáctico. Uruguay entre 2005 y 2019 entra claramente en la categoría de caso extremo: es simplemente el único caso de neocorporativismo democrático estable considerando cualquier patrón histórico de representación de intereses en América Latina. De hecho, con la excepción de Argentina bajo los Kirchner (parcialmente del Brasil de Lula), los sindicatos tradicionales no fueron protagonistas ni siquiera en los recientes proyectos de nueva izquierda de la década de 2000 (Levitsky y Roberts, 2011). Sólo el modelo uruguayo fue capaz de combinar negociaciones salariales centralizadas y orientadas por el Estado con una macroeconomía estable y el apoyo de un movimiento sindical unificado tanto en los buenos como en los malos tiempos.

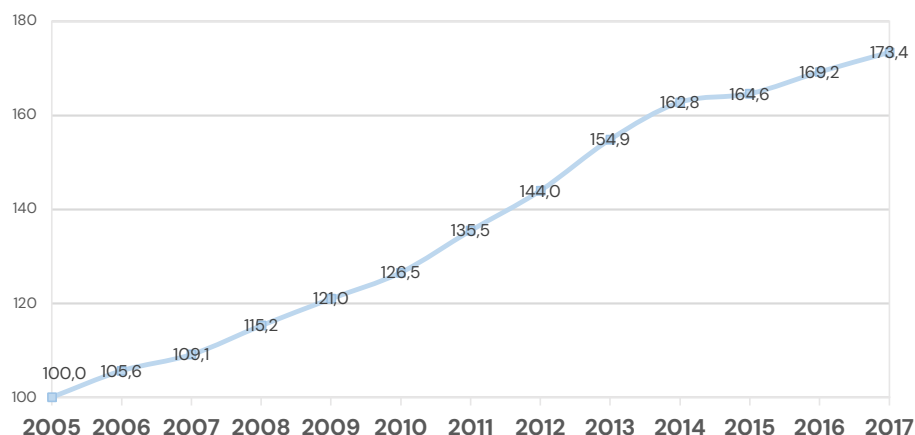
Como sostiene Gerring, los casos extremos son útiles cuando un fenómeno es difícil de operacionalizar (2001, p. 217). Muchos países latinoamericanos han experimentado algún caso de concertación política, o (como en México, 1987-1988) pactos salariales. Sin embargo, Uruguay presenta, sin lugar a duda, la mayoría de las características asociadas con un resultado neocorporativo: una rutina de rondas salariales negociadas al máximo nivel, un grado importante de coordinación intersectorial y un movimiento sindical fuertemente concentrado.

Además, este trabajo pretende aprovechar las ventajas del método de estudio de casos de dos maneras. La primera se centra en abordar la complejidad de la evaluación causal. Observar una única unidad a lo largo del tiempo permite presentar dos resultados relevantes para el fenómeno general del neocorporativismo (orígenes y estabilización o rendimiento), con sus correspondientes explicaciones secuenciales. Además, aunque los estudios de caso están obviamente menos dotados para estudiar los efectos causales en una población general, la literatura coincide en que son especialmente útiles para examinar los mecanismos causales; es decir, la secuencia o vía que conecta x con y de forma plausible (Gerring, 2007, p. 44; George y Bennett, 2005, p. 12). Por ejemplo, el empoderamiento sindical «desde arriba» después de 2005 en las dimensiones de relaciones industriales, organización sindical y acción colectiva fue clave para vincular la variable general previa de los «recursos de poder» (electorales) del partido de izquierda con el resultado de las negociaciones salariales neocorporativistas efectivas.

La victoria del FA en octubre de 2004 —un partido que incluye a socialistas, comunistas, antiguos tupamaros e incluso escisiones de partidos tradicionales— culminó décadas de paciente construcción por parte de la izquierda (Chasqueti y Buquet, 2005). Poco después de asumir el cargo, el nuevo presidente, Tabaré Vázquez, promulgó el Decreto 105/05, por el que se convocaban los Consejos del Salario tripartitos y sectoriales. El gobierno también creó, por decreto, el Consejo Superior Tripartito (CST), formado por representantes del Ministerio de Trabajo, los dirigentes nacionales de las organizaciones patronales y la central sindical única PIT-CNT. Este giro radical en la política de ingresos se completó pronto con la creación de nuevos Consejos Nacionales de Salarios para los trabajadores públicos, rurales y domésticos.

Desde mediados de 2005, los salarios en Uruguay han estado formalmente condicionados por la política tanto como por las fuerzas del mercado. Datos sistemáticos sobre salarios por sector y actividad económica son muy difíciles de encontrar (o inexistentes) en América Latina en general, y en Uruguay en particular. Por lo tanto, se elaboró manualmente una Base de Datos de Convenios Colectivos que recoge los niveles salariales de los 21 Consejos de Salarios privados más la administración estatal nacional. Como los Consejos de Salarios se dividen frecuentemente en unidades de negociación, elegí los dos subgrupos más grandes de cada sector o grupo. En conjunto, los contratos analizados en todos los sectores representan alrededor del 80 % de los trabajadores asalariados formales en Uruguay (véase el apéndice para más detalles sobre la base de datos).

Gráfico 1. Uruguay: aumentos de salario real bajo negociación centralizada



Nota: promedio de los 22 contratos laborales más importantes (2005 = 100)

Fuente: Base de Datos de Contratos Laborales.

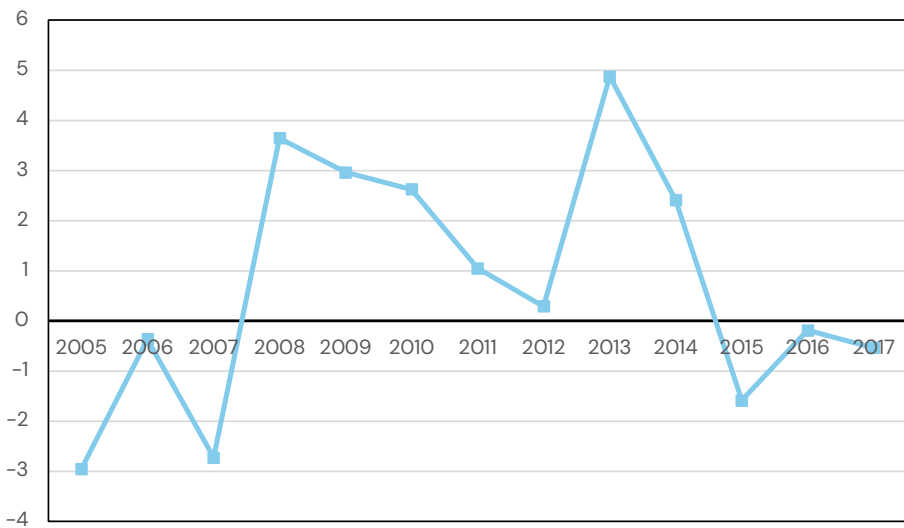
El Gráfico 1 muestra el crecimiento de los salarios reales en Uruguay entre 2005 y 2017. Por supuesto, no sostengo que el neocorporativismo sea la única razón detrás de este fenomenal crecimiento de los salarios reales, alrededor del 70% en promedio sectorial (o se no de trabajadores individuales), especialmente en tiempos de auge económico hasta 2012 y después de una gran devaluación de la moneda en 2002³. Sin embargo, es evidente que para el gobierno del FA y su base sindical, el neocorporativismo dio sus frutos. Los salarios reales crecieron de forma constante a partir de 2005, aunque claramente a un ritmo más lento después de 2013.

El modo de coordinación salarial de Uruguay puede etiquetarse adecuadamente como neocorporativo: un Estado democrático desempeña un papel clave, y está bastante centralizado en términos comparativos internacionales. Se situaría sólo un escalón por debajo de la centralización total (por ejemplo, Suecia hasta principios de los 80). Califica como un modelo de negociaciones salariales centrales (es decir con lineamientos nacionales) «no vinculantes», en el índice de Visser de 2019, la medida más utilizada en la literatura neocorporativista. Las negociaciones salariales se enmarcan en una política gubernamental formal de ingresos. Bajo el gobierno del FA, los

3 Recuérdese que medimos los valores que figuran en los convenios, por lo tanto, es posible que se sobrestime el algo aumento real, si los trabajadores venían recibiendo sumas por fuera de convenios que en el papel seguían muy atrasados. De todas maneras la mejora sustancial en el salario real es muy evidente.

«objetivos» para cada ronda salarial son presentados por el gobierno a las organizaciones empresariales y sindicales nacionales en el CST (Consejo Superior Tripartito) de cúpula y posteriormente delegados a los consejos sectoriales tripartitos. Los lineamientos para cada ronda son construidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en consulta con el Ministerio de Trabajo (MTSS), tomando en consideración variables macroeconómicas, en particular la meta de inflación fijada por el Banco Central.

Gráfico 2. Diferencia entre los parámetros o lineamientos salariales del gobierno y aumentos salariales anuales (puntos porcentuales eje Y)



Nota: promedios salariales de los 22 grupos y subgrupos más importantes.

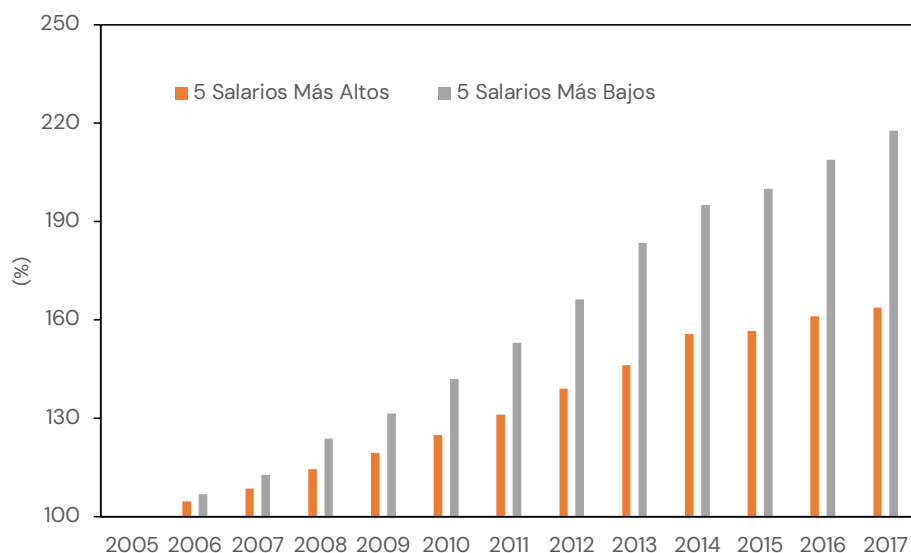
Fuente: Base de Datos de Contratos Laborales.

Aunque los lineamientos elaborados por el gobierno se debaten, pero no se votan formalmente en el CST, sirven de parámetro importante en las negociaciones de los Consejos Salariales sectoriales. El gobierno indica implícitamente que, en caso de desacuerdo, votará su parámetro. Normalmente, los lineamientos recomiendan formas alternativas para los ajustes salariales y la duración de los contratos. Es significativo que casi todas las directrices gubernamentales de este periodo también intenten deliberadamente mejorar los ingresos en los grupos de salarios bajos.

Es así como dos buenas medidas de la coordinación orientada por el Estado en el modelo neocorporativo uruguayo son, primero, el grado en que los salarios siguieron las directrices del gobierno y el grado en que los sectores

de salarios bajos crecieron en relación con los sectores de salarios altos. El Gráfico 2 muestra la diferencia (en puntos porcentuales absolutos) entre el aumento salarial medio anual de los 21 consejos salariales del sector privado, más la administración central del Estado, y el aumento salarial máximo recomendado por el gobierno. Muestra que, en los primeros tres años, el gobierno logró exitosamente coordinar los salarios dentro de sus metas⁴. En las rondas negociadas en 2008 (tercera desde 2005) y, sobre todo, en 2012-2013 bajo la presidencia de José Mujica (quinta), surgieron presiones más expansivas por parte de los sindicatos. Sin embargo, en el período 2015-2017 (sexta ronda, bajo la presidencia de Tabaré Vázquez, iniciando su segundo mandato), el gobierno del FA incrementó los niveles de coordinación y logró controlar nuevamente el crecimiento salarial bajo sus metas, al igual que en el período 2005-2007.

Gráfico 3. Crecimiento real del salario: los cinco más altos vs. los cinco más bajos salarios nominales sectoriales (2005 = 2010)



Fuente: Base de Datos de Contratos Laborales.

Segundo, el Gráfico 3 compara la evolución de los cinco sectores con salarios más bajos (como los trabajadores de la limpieza o la seguridad) y los

4 Como expresó Julio Guevara, negociador empresarial en el Consejo de Salarios del Comercio: «En la primera ronda, los empresarios del sector no podían creer cuando Ñato Lorenzo [Ministro de Economía] presentó las pautas salariales. ¡Eran bastante moderadas, después de que la inflación había superado ampliamente los salarios en los años anteriores!» (Guevara, 2018).

cinco sectores con salarios más altos en 2005. Está claro que a los sectores con salarios bajos les fue, relativamente, mucho mejor. Aunque se podría argumentar que los sectores deprimidos tienen más margen para crecer, es difícil no vincular, al menos en parte, ese crecimiento a la influencia de los objetivos gubernamentales que incluían formalmente la mejora de los sectores de salarios bajos en cada ronda. En suma, el neocorporativismo en Uruguay alcanzó importantes grados de coordinación, especialmente al inicio y al final del período analizado.

3. Explicando el neocorporativismo segmentado uruguayo: la construcción, 2005–2010

¿Qué explica el excepcionalismo uruguayo? Es decir, el surgimiento de un neocorporativismo centralizado y relativamente coordinado después de 2005. En primer lugar, argumentaré que la construcción inicial de la negociación salarial centralizada fue posible gracias a dos legados institucionales definidos, a saber, la existencia de un marco jurídico «congelado», pero válido y aplicable para la negociación colectiva sectorial y nacional, y el carácter unificado del movimiento sindical tanto a nivel sectorial como confederal.

Antecedentes históricos y legados institucionales

El segundo *batllismo* (es decir, los herederos de la facción progresista del Partido Colorado fundada en la década de 1900) aprobó, en 1943, la Ley de Consejos de Salarios (10.449), que organizó la negociación colectiva de toda la actividad económica a nivel nacional, supervisada por el Estado. La negociación colectiva sectorial sancionada por el Estado favoreció la unificación de la representación de los actores en las negociaciones salariales a nivel de planta y rama. Los Consejos de Salarios funcionaron entre 1944 y 1968, cuando fueron sustituidos por una política estatal unilateral de ingresos (Mazzuchi, 2009, p. 17). Por supuesto, fueron prohibidas durante la dictadura. Significativamente, el marco legal de 1943 no fue desmantelado ni reemplazado, ni bajo el autoritarismo de las décadas de 1970 y 1980, ni bajo los gobiernos neoliberales de la década de 1990 y principios de la década de 2000, cuando el ejecutivo no convocó Consejos de Salarios (Carneiro, 2016).

Si la antigua legislación laboral proporcionó el marco legal, la estructura del movimiento obrero proporcionó el segundo pilar esencial para el neocorporativismo. En Uruguay, a pesar de la temprana implantación de la negociación salarial sectorial, el movimiento obrero fue un actor político nacional marginal hasta finales de la década de 1960, y arrastró una fuerte

tradición de autonomía frente al Estado. La clase obrera estaba impregnada de ideologías anarquistas, socialistas y comunistas, en lugar de las prácticas populistas y estatal-corporativistas predominantes en Argentina y Brasil. Sin embargo, en 1965-66, en un contexto de radicalización de la clase trabajadora en el continente, se dio un paso fundamental con la unificación del movimiento obrero en la CNT (Convención Nacional de Trabajadores), que pronto se convertiría en la base de apoyo laboral del FA (Lanzaro 1986; Pérez Bentancur *et al.*, 2019, p. 90). En los años ochenta, los sindicalistas de base que se enfrentaron a la dictadura bajo la etiqueta del PIT (Plenario Intersindical de Trabajadores) consolidaron el camino hacia la unidad cuando se fusionaron con la antigua confederación y formaron el PIT-CNT.

Sin embargo, difícilmente se puede calificar de «neocorporativistas» o «coordinadas» las negociaciones salariales entre trabajadores y empleadores antes de 2005. Después de 1943, Uruguay siguió una especie de senda de negociación sectorial descentralizada. De hecho, Lanzaro (1986, p. 55) describe el movimiento obrero uruguayo entre la posguerra y finales de la década de 1960 como «descentralizado y marcado por la compartimentación y las divisiones», un patrón bastante opuesto a un actor neocorporativista. Bogliaccini (2012, p. 101) señala el carácter «descoordinado» de las relaciones empresariales e industriales durante el período 1943-1968.

Con el retorno de la democracia en 1985, la negociación entre empresarios y sindicatos se centralizó. El gobierno del Partido Colorado restauró los Consejos de Salarios y creó el Consejo Superior de Salarios (CSS) tripartito, que supervisaba las negociaciones. Sin embargo, la experiencia de la segunda mitad de la década de 1980 no llegó a ser un modelo neocorporativo o coordinado plenamente democrático. En primer lugar, el gobierno estableció periódicamente nuevos salarios por decreto en un contexto inflacionario (véase Pucci, 1992, pp. 91-93). En segundo lugar, y lo que es más importante, el gobierno fijaba límites obligatorios a los ajustes salariales y revocaba los convenios que no cumplían los criterios (Pucci *et al.*, 2014, p. 19; Filgueira, 1990, p. 70). En tercer lugar, los trabajadores públicos, domésticos y rurales, quedaron fuera de las negociaciones. Después de 2005, el FA no fijó salarios relevantes por decreto ni impuso topes obligatorios (de hecho, como se muestra en el Gráfico 2, los actores a veces ignoraron los parámetros gubernamentales), y, en la práctica, la negociación centralizada abarcó a toda la fuerza laboral registrada.

La importancia de la unidad sindical y (especialmente) la ley de 1943 para el rápido lanzamiento de la negociación centralizada por decreto en Uruguay no puede exagerarse. Las negociaciones salariales nacionales fueron una demanda clave del movimiento obrero unificado en el PIT-CNT antes de la elección de 2004. Los principios básicos de la teoría neocorporativista

postulan que el monopolio sindical evita los problemas de acción colectiva y facilita la cooperación (Cameron, 1984). No había ninguna duda sobre quiénes serían los interlocutores laborales en la negociación salarial nacional.

Poder de la izquierda y construcción institucional: neocorporativismo desde arriba

Los legados de un marco de negociación centralizado y de un monopolio en la representación sindical constituyeron pilares esenciales para el giro de 180 grados en la política de ingresos. Sin embargo, crucialmente, el FA puso en marcha una nueva estructura institucional orientada a fortalecer el modelo neocorporativo. La débil promoción estatal de los derechos colectivos en Uruguay (a pesar del papel jugado por la ley de 1943), combinada con una década de neoliberalismo que redujo severamente la afiliación sindical, afectó seriamente la capacidad de negociación de los trabajadores. Así, el gobierno actuó en tres áreas definidas para respaldar a la parte sindical en las negociaciones.

Relaciones laborales. El FA aprobó una nueva Ley Nacional de Negociación Colectiva (18.566) en 2009. Aunque se basó en la ley de 1943, la nueva norma cambió el modelo de relaciones laborales en varios aspectos⁵. Primero, formalizó el principio de que los convenios colectivos eran válidos para todos los trabajadores del sector, independientemente de que estuvieran afiliados a un sindicato o no. Segundo, reguló los criterios para designar al sindicato más representativo en las negociaciones. Ordenaba que, si los trabajadores de una empresa no estaban organizados, quedaban automáticamente representados por el sindicato establecido en el sector en cuestión. Así, la nueva ley consolidó la representación sindical en los Consejos de Salarios. Tercero, establecía que los contratos colectivos eran automáticamente válidos hasta que se alcanzara un nuevo contrato (independientemente de los plazos), lo que reforzaba la capacidad de los trabajadores para conseguir mejoras graduales. Cuarto, y lo que es más importante, la ley facultó tanto a los trabajadores como a los empresarios (y no sólo al Estado, como en la antigua norma) para exigir legalmente la apertura de los Consejos de Salarios (Loustau, 2010, p. 61; Bogliaccini, 2012, p. 143). Además, el Gobierno instituyó nuevos Consejos de Salarios a nivel nacional para los empleados públicos y los trabajadores rurales y domésticos, todos ellos tradicionalmente excluidos de las negociaciones salariales.

5 Consultar Bogliaccini (2012, 143-150, 215-221) para un relato indispensable sobre el contenido y la política de la Ley 18.566, que reconfiguró el modelo centralizado de negociación salarial.

Protección sindical. Si los activistas sindicales pueden ser despedidos fácilmente por los empresarios o no disponen de tiempo para preparar y participar en las negociaciones, es difícil que la negociación salarial tenga sentido. En 2005, el gobierno aprobó la Ley de Libertad Sindical (17.940), que protege de los despidos y establece el derecho de los activistas sindicales a un permiso retribuido para realizar actividades sindicales. Esta norma también regula un sistema de deducciones de las cuotas sindicales del salario de los trabajadores.

Acción colectiva. La capacidad de movilización sindical era esencial para poner en marcha, desde cero, un auténtico sistema de negociaciones salariales e inducir la cooperación empresarial dentro del mismo. La legislación uruguaya anterior prohibía la toma de fábricas y permitía al Ministerio del Interior desalojar empresas utilizando la fuerza pública a petición de los empresarios. El gobierno del FA derogó esa disposición y emitió un nuevo decreto (165/06) que reconocía implícitamente las tomas de plantas como parte del derecho de huelga. La norma provocó la indignación de los empresarios y, en los años siguientes, catalizaría un importante número de tomas de plantas por parte de activistas sindicales y trabajadores.

Esta ola de regulaciones laborales (algunas de ellas implementadas a las pocas semanas de la llegada del FA al gobierno) constituyó un masivo impulso organizativo destinado a respaldar a los sindicatos. Además, vale la pena destacar la unidad de la izquierda en el poder y su mayoría en el Congreso para fomentar las nuevas instituciones que empoderaron a los sindicatos, y, al transformarlos en interlocutores efectivos, fortalecieron al neocorporativismo.

4. Estabilización, 2013-2019

Sin duda, el período 2005-2010 en Uruguay fue un buen contexto para poner en marcha negociaciones salariales centralizadas con un norte en la distribución del ingreso. La economía creció de forma constante tras la crisis financiera de principios de 2000 (6,21 % de media en el período 2005-2010). La gran devaluación de la moneda de 2002 dio a los empresarios, especialmente aquellos en el sector transable, más margen para permitirse un crecimiento real de los salarios en los años siguientes. El auge de las materias primas impulsó las exportaciones agrarias uruguayas. Sin embargo, en 2011-2012, la tasa de crecimiento se había reducido a la mitad y la economía mostraba signos de recalentamiento a medida que la inflación se acercaba a los dos dígitos. En ese contexto, aumentaron las tensiones con el movimiento sindical.

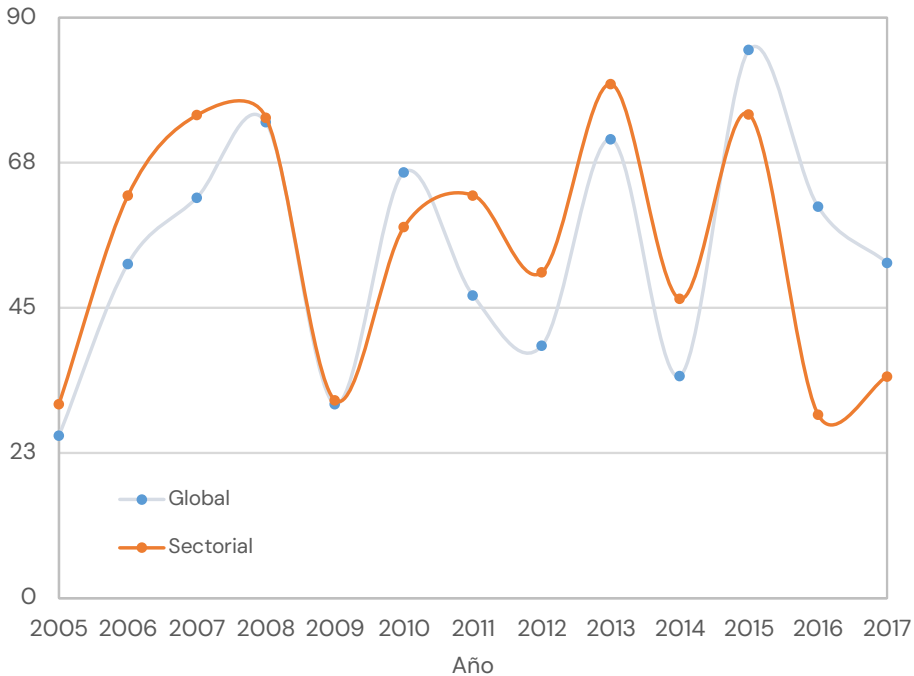
Controlando la inflación y las tensiones sindicales

La quinta ronda de negociación salarial en 2013 marcó el pico del conflicto laboral sectorial en todo el período del FA. La sexta ronda de negociación salarial en 2015-2016, con el presupuesto quinquenal —crítico para los futuros salarios estatales— discutido en el Congreso, fue testigo de una gran ofensiva sindical. El PIT-CNT rechazó las metas salariales iniciales del gobierno (más restrictivas en un año de bajo crecimiento del PIB) y convocó una huelga nacional en agosto de 2015, la primera en siete años. Ese mismo año, el sindicato de maestros lanzó el conflicto más fuerte desde que el FA asumió el poder, con una serie de huelgas en escuelas públicas y manifestaciones callejeras (Pérez Bentancur y Piñeiro, 2016, p. 358). En 2016, ante las crecientes presiones inflacionarias, el PIT-CNT exigió la flexibilización de las metas salariales. Tras una nueva oleada de huelgas, una última negociación directa entre el presidente y la confederación nacional zanjó la cuestión.

En resumen, la recesión económica y un movimiento que incluyó tanto huelgas más espontáneas por presión «desde abajo», como otras organizadas por el PIT-CNT amenazaron el edificio neocorporativo en el período 2013-17. Sin embargo, el FA logró en gran medida gestionar estas tensiones tanto en el ámbito político como en el económico. El Gráfico 4 muestra las tendencias de la conflictividad laboral en el período estudiado. El índice mide tanto el conflicto «sectorial» como el «global» (que se conforma con las huelgas multisectoriales y nacionales llevadas a cabo por el PIT-CNT).

El gráfico muestra que los años en los que se inicia una ronda de negociación salarial (2005, 2006, 2008, 2011, 2013 y 2015) tienden a ser más conflictivos, ya que tanto los trabajadores como las empresas negocian convenios para los siguientes uno o dos años. El índice sectorial—que básicamente denota las disputas salariales y de condiciones laborales en los Consejos de Salarios—alcanza su punto más alto en 2013, y la conflictividad global, que esencialmente capta las tensiones entre el Gobierno y la confederación nacional PIT- CNT, alcanza su punto más alto en 2015. A partir de entonces, sin embargo, el conflicto disminuye. De hecho, aunque la conflictividad siempre disminuye tras las rondas de negociación, el gráfico muestra que en 2016 y 2017 la conflictividad relacionada con los consejos de salarios (es decir sectorial) alcanza los niveles más bajos desde el inicio de la gestión neocorporativa en 2005. En otras palabras, en condiciones económicas mucho peores y con sindicatos significativamente más empoderados, al final del período el gobierno del FA logró mantener la conflictividad laboral en niveles similares a los de los años iniciales.

Gráfico 4. Uruguay: índice de conflictividad laboral

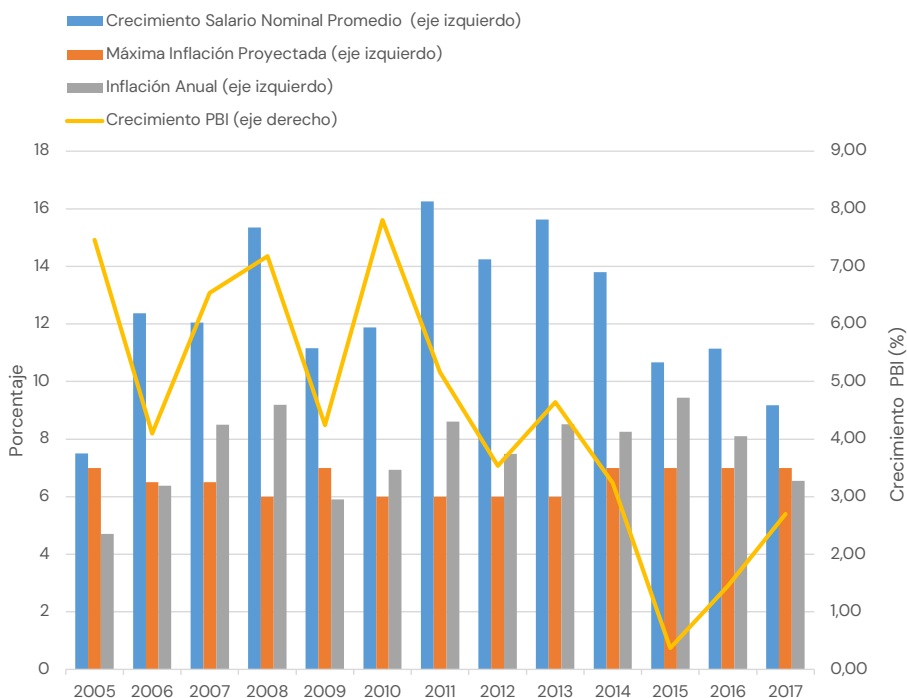


Fuente: Departamento de Relaciones del Trabajo, Universidad Católica del Uruguay (https://ucu.edu.uy/es/conflictividad_laboral).

Para completar el análisis, el Gráfico 5 representa la inflación proyectada por el Banco Central cada año, la inflación anual ocurrida y el aumento salarial medio nominal de los 21 convenios más grandes (eje izquierdo), frente al crecimiento del PBI (eje derecho) para el período 2005-2017. Es evidente que la disminución de los salarios nominales (barra azul) acompañó a un menor crecimiento del PBI después de 2013. El gráfico muestra que en 2017 el gobierno del FA pudo «alinearse» la inflación esperada, la inflación real y el crecimiento de los salarios nominales como nunca desde 2005, cuando recién comenzaba la negociación centralizada. De hecho, en 2017, por primera vez desde 2009, la «inflación ocurrida» fue inferior a la «inflación proyectada»; es decir, la inflación se ubicó dentro del rango meta del Banco Central. Como se mostró en el Gráfico 2 más arriba, en 2015-2017 el Gobierno logró inducir un crecimiento salarial por debajo del máximo «recomendado» en sus propios lineamientos a los agentes sociales, más allá de las tensiones con los sindicatos. A pesar del ajuste monetario, en un contexto

de moderación salarial coordinada, hasta 2017 los costos en términos de desempleo no fueron enormes⁶.

Gráfico 5. Uruguay (2005–2017): crecimiento del salario nominal promedio, inflación máxima proyectada (Banco Central), inflación anual y PBI



Fuentes: salarios: promedio de los 21 convenios más grandes (excluye estado, Base de Datos de Convenios Colectivos, ver Apéndice); inflación proyectada: máximo del rango de metas BCU; inflación: Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay; PBI: Banco Mundial.

Aunque no se incluye en el gráfico, una revisión cualitativa de la última ronda de negociación (2018-19) arroja resultados similares en términos de moderación salarial—de hecho, con *cero* ganancia de salario real esta vez (véase El País, 2020). La teoría neocorporativa gira esencialmente en torno a la idea de moderación salarial (junto con la de igualdad de ingresos). Por lo tanto, (cierto grado de) moderación salarial cuando la economía se ralentizaba era indispensable para la sostenibilidad del sistema neocorporativo. La pregunta es entonces: ¿cómo pudo el gobierno apaciguar a un

⁶ El desempleo aumentó del 6,02 % en diciembre de 2013 al 6,8 % en diciembre de 2017 (<http://www.ine.gub.uy>).

movimiento sindical aliado, pero recientemente muy empoderado, en tiempos de recesión o muy bajo crecimiento económico?

Explicando la estabilización: política de ingresos y política monetaria restrictiva

Este estudio argumenta que la política salarial del FA—es decir, el creciente activismo del gobierno en las negociaciones salariales—y un enfoque monetario no acomodaticio (es decir potencialmente contractivo) explican en gran medida la estabilización del neocorporativismo en Uruguay en el período 2013-2019. En las rondas salariales de 2013, 2015 y 2018, el gobierno cambió fundamentalmente sus criterios para diseñar pautas salariales para los actores sociales. Primero, estableció una clara distinción entre sectores de «bajo», «medio» y «alto» rendimiento según criterios objetivos de producción, trabajadores bajo compensación por desempleo y otros. Segundo, y más importante, el gobierno trató de contener la indexación salarial. Hasta 2013, las directrices del gobierno permitían a los sindicatos exigir compensación por la inflación más cierto grado de aumento salarial real. El problema de esta fórmula era que alimentaba la indexación general de la economía y las expectativas de inflación. También reducía los incentivos de los sindicatos para apostar por una inflación baja, ya que obtendrían, en teoría, ganancias salariales reales independientemente del objetivo de inflación. En 2013, para reducir la indexación salarial, el Gobierno negoció con los sindicatos una opción alternativa: un incremento salarial nominal inicial «a futuro» que, si era inferior a la evolución de la inflación, se igualaría al IPC, pero solo al final del contrato. Dado que esta segunda fórmula no asegura ganancia de salario real, en la ronda de 2013 los sindicatos optaron mayoritariamente por la receta tradicional.

Sin embargo, en la ronda de negociación de 2015-2016 el gobierno fue mucho más riguroso en aplicar su política salarial. Los lineamientos a los agentes sociales recomendaban solo un aumento salarial nominal y una «cláusula gatillo» (*correctivo*) que igualaría la inflación si el IPC era superior al aumento salarial inicial al final del contrato (Masoller, 2017)⁷. Por supuesto, el Ministerio de Economía trató de ampliar el plazo de los convenios (y aplicar lo más tarde posible dentro de la duración del convenio el correctivo por inflación) para contener los salarios durante el convenio⁸. Este cambio

7 La opinión de Juan Mailhos, principal negociador empresarial para la Cámara de Comercio, es reveladora sobre el cambio en el enfoque del gobierno hacia la política salarial: «Siempre hemos estado en contra de las pautas salariales del FA. Excepto en la ronda de 2015-2016, cuando estuvimos de acuerdo con el diagnóstico económico del gobierno y las nuevas herramientas de negociación» (Mailhos, 2016).

8 Inicialmente, los sindicatos rechazaron vehementemente esta opción y convocaron a la huelga nacional en 2015 mencionada anteriormente. Finalmente, en julio de 2016,

general en los lineamientos estatales, orientado a contener la indexación, fue esencial para moderar los salarios en las negociaciones 2015-2016 y de nuevo en la ronda 2018-19, en la que el Gobierno replicó el modelo de «objetivos nominales» en sus metas salariales. Además, los nuevos lineamientos estatales dieron a los empresarios herramientas para evitar que los salarios subieran al poder situarse, según criterios objetivos, dentro de los sectores menos dinámicos.

El nuevo enfoque reforzó los incentivos de los sindicatos para cooperar con las políticas antiinflacionarias, *ya que un salario nominal (inicial) superior a la inflación (final) se convirtió en la única forma de obtener aumentos de salario real en los convenios sectoriales*⁹. Además del cambio fundamental en los lineamientos salariales, el activismo gubernamental se manifestó en dos aspectos centrales. Primero, el gobierno advirtió de antemano que no convalidaría aumentos salariales excesivos a través de pagos estatales en sectores regulados, como obras públicas o servicios de salud, y a proveedores privados (Vallcorba, 2017). Segundo, y más importante, el gobierno señaló clara y formalmente, por primera vez desde 2005, que no apoyaría acuerdos fuera de sus pautas salariales en los Consejos de Salarios¹⁰.

Uruguay es un caso atípico, en el que los aumentos salariales se votan formalmente en mesas tripartitas formadas por tres representantes del Estado, dos de los trabajadores y dos de los empleadores. La Tabla 1 resume los patrones de votación del gobierno y los actores sociales en todos los Consejos de Salarios en las seis rondas salariales entre 2005 y 2016. Un examen detallado de los datos revela el cambio crucial en el activismo salarial del gobierno en la sexta ronda. El consenso sobre los niveles salariales entre los actores estatales y sociales disminuyó casi un tercio entre 2005 y

el propio presidente Vázquez tuvo que resolver el problema. Mantuvo el enfoque de «objetivo nominal», pero permitió aumentos salariales nominales inicialmente más altos y aceptó la postura del PIT-CNT de que las «cláusulas gatillo» deberían activarse antes (entrevista con un alto funcionario del Ministerio de Economía, 2017).

9 Este estudio reconstruyó las negociaciones salariales, especialmente en el período de estabilización de 2013 a 2017, sobre la base de entrevistas personales con múltiples actores estatales, laborales y empresariales, entre ellos F. Pereira y G. Abdala (líderes del PIT-CNT), Fernando Lorenzo (ministro de Economía y Finanzas 2010-2015), Andrés Masoller y Martín Vallcorba (jefe de Gabinete de Asesores y asesor a cargo de la política salarial, respectivamente, en el mismo ministerio), y Juan Castillo (ex líder del PIT-CNT y jefe nacional de relaciones laborales en el Ministerio de Trabajo).

10 Como informó un alto funcionario del Ministerio de Economía, «en el pasado, los empleadores nos decían que las pautas salariales eran solo una base y que el Ministerio de Trabajo era un aliado del sindicato para promover ganancias salariales reales más allá de las negociaciones en los consejos. Desde 2015, eso cambió, y nosotros en el Poder Ejecutivo nos comprometimos a adherirnos a las pautas salariales originales y a ser más neutrales» (Entrevista, 2017).

2015-2016, y un 25 % respecto a la última ronda de 2013. Las alianzas gobierno-empresa contra el sindicato aumentaron casi cuatro veces en el mismo período, y el voto gobierno-sindicatos contra los empleadores alcanzó el nivel mínimo desde que comenzó la negociación centralizada en 2005. El fenomenal aumento de la votación entre sindicatos y empresas contra los representantes estatales también es revelador: los aumentos salariales fuera de las directrices del gobierno eran responsabilidad exclusiva de los empresarios que podían permitírselos.

El nuevo activismo del gobierno en las negociaciones salariales se complementó con el endurecimiento de su enfoque monetario. El Banco Central del Uruguay (BCU) empezó a fijar rangos explícitos de inflación a partir de 2005 y utilizó la tasa interbancaria como principal instrumento. De este modo, el gobierno maniobró la política monetaria tanto para controlar la inflación como para hacer frente a las presiones de apreciación del tipo de cambio en el contexto de fuertes entradas de capital. En 2008 también reformó los estatutos del BCU. La reforma creó un Comité de Política Macroeconómica, formado por tres representantes del Ministerio de Economía y tres del Banco Central, y dispuso que el presidente de Uruguay tendría la última palabra en caso de desacuerdos. Este comité fija el objetivo de inflación.

Tabla 1. Patrones de Votación en los Consejos Salariales, 2005-2017 (porcentajes)

Ronda salarial	Fecha	Consenso	Sindicatos/ gobierno vs. empresarios	Empresarios/ gobierno vs. sindicatos	Sind./ empres.vs. gob.	Decretos
1. ^a	2005	92,27 %	2,76 %	2,76 %	0,00 %	2,21 %
2. ^a	2006	86,38 %	5,16 %	5,16 %	0,00 %	3,29 %
3. ^a	2008	89,19 %	5,41 %	5,41 %	0,00 %	5,65 %
4. ^a	2010- 2011	85,02 %	8,37 %	3,52 %	0,00 %	3,08 %
5. ^a	2013	85,79 %	8,20 %	3,28 %	2,73 %	0,00 %
6. ^a	2015- 2016	64,00 %	2,00 %	11,00 %	21,00 %	2,00 %

Fuente: Mazzuchi (2009); <https://www.ucu.edu.uy/Institucionales/INDICE-DE-CONFLICTIVIDAD-LABORAL-uc1342>

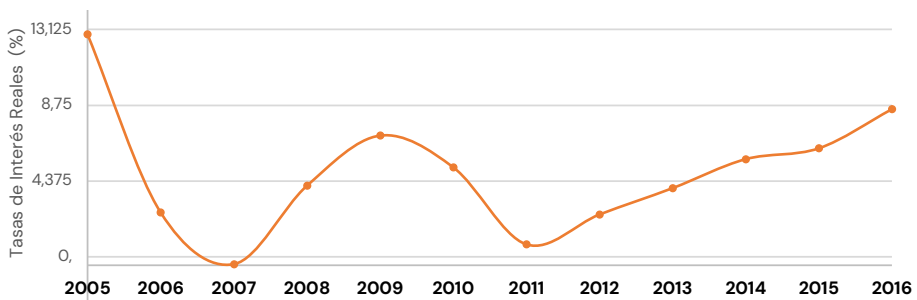
Curiosamente, la reforma sometía claramente a la autoridad monetaria a los objetivos macroeconómicos del gobierno, y el presidente del Banco Central seguía siendo, en la práctica, nombrado por el Ministerio de Economía. Así

pues, la reforma distaba mucho de las concepciones económicas neoclásicas. De hecho, en una de las bases de datos mundiales más citadas (Garriga, 2016), la puntuación de «independencia» del Banco Central de Uruguay en realidad *disminuyó* bajo el FA. Sin embargo, al mismo tiempo, la nueva carta otorgaba al Banco Central un amplio margen de maniobra para perseguir los objetivos de inflación del gobierno con los instrumentos de su elección, confirmaba la estabilidad monetaria como la principal tarea del banco y ponía límites estrictos a la financiación del tesoro.

En general, está claro que en el contexto de una política de ingresos centralizada que daba poder a los sindicatos —es decir, una que, dependiendo de los niveles de coordinación tripartita, puede ser propensa a inflación empujada por los salarios (*wage push inflation*)— la política monetaria se orientó a contener las presiones inflacionarias. Por ejemplo, tanto después de 2007 (véase Lorenzo, 2010, p. 159) como en 2011, el BCU elevó la tasa de política monetaria para contrarrestar la inflación. No casualmente, 2011 marcó el año pico en términos de aumentos salariales medios nominales de todo el período del FA (ver Gráfico 5).

El enfoque monetario se endureció aún más en el período 2013-2017 de estabilización, tensiones con los sindicatos y crecimiento lento. En 2013, el BCU pasó a utilizar objetivos de base monetaria en lugar de la tasa de interés para controlar las crecientes presiones inflacionarias. El Gráfico 6 ilustra la tasa de interés real (es decir, deflactada) en Uruguay. Muestra claramente cómo el BCU endureció su enfoque monetario y duplicó la tasa de interés entre 2013 y 2016, llevándola del 3,9 % al 8,5 %, y elevó la tasa 2,3 puntos en el contexto de la nueva ronda de negociaciones 2015-2016, el mayor salto en un año desde 2009. Por supuesto, este enfoque antiinflacionario fue paralelo a una importante apreciación del tipo de cambio, facilitada por las continuas entradas de capital a Uruguay.

Gráfico 6. Uruguay: tasas de interés reales, 2005–2016



Fuente: interés activo ajustado por inflación deflactada por PBI. FMI, estadísticas financieras internacionales; Banco Mundial para deflactor PBI.

La cuestión es que la capacidad y la voluntad del gobierno de controlar la inflación tenían que ser mínimamente creíbles, especialmente en el «periodo de estabilización» 2013-2019, para guiar las negociaciones salariales e inducir a la moderación sindical. Si los sindicalistas iban a aceptar un parámetro salarial nominal que no asegurara de antemano ganancias reales (es decir, superiores a la inflación), un objetivo de inflación creíble (y un Banco Central razonablemente «independiente» que lo persiguiera) era esencial para rebajar las expectativas salariales nominales de los sindicatos al principio de la ronda y moderar sus demandas. El Gráfico 5 arriba muestra que la apuesta del FA tuvo éxito: la contracción monetaria ayudó a bajar la inflación en 2015-2017, dentro del rango meta del BCU. Por lo tanto, los aumentos nominales iniciales aún produjeron aumentos salariales reales en ese período, incluso en el contexto de moderación sindical y crecimiento económico más lento. Esta ganancia de salario real ya no ocurrió, como se mencionó anteriormente, en los años 2018-2019, que no se muestran en la tabla.

5. Una mirada en perspectiva comparada

A primera vista, durante los últimos años del FA, el consenso empresarial con el modelo de coordinación salarial parecía incuestionable. En las votaciones de los Consejos de Salarios de la sexta ronda (2015-2017), por ejemplo, los empresarios solo se opusieron al 2% del total de los acuerdos salariales. La mayoría de las negociaciones dieron lugar a consensos tripartitos o a formas alternativas de apoyo empresarial (véase la tabla 1). A pesar de un importante conflicto con el sector empresarial rural en 2019, los empleadores no organizaron una gran movilización intersectorial, o *lock-out* patronal, bajo el modelo salarial centralizado del FA en Uruguay. De hecho, como el análisis ha demostrado, las principales tensiones y conflictos en las negociaciones salariales durante 2015-2019 se originaron *con el sindicalismo*, no con los empleadores, que más o menos formalmente respaldaron el nuevo enfoque gubernamental más estricto de la política de ingresos.

Sin embargo, como advierten los críticos de los enfoques de las políticas de bienestar en la literatura de VDC analizados anteriormente (Korpi, 2006; Hacker y Pierson, 2002), no debemos confundir el consenso de clase expost, con el apoyo empresarial inicial a los modelos coordinados. En Uruguay, las políticas de ingresos centralizadas fueron impuestas en gran medida a los empresarios por una izquierda apoyada por el sindicalismo; es decir, por trabajadores organizados que utilizaban sus «recursos de poder» políticos extramercado. La opinión de Juan Mailhos, jefe negociador de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay (CNCSU), la asociación empresarial más tradicional y poderosa del país, es elocuente:

Somos liberales. Queremos que la negociación colectiva sea a nivel de empresa, voluntaria y sin participación del Estado. Y el FA la hizo sectorial, obligatoria y con participación estatal. Aunque no nos gusta el sistema, participamos para evitar un daño mayor. Lo hicimos no tanto por las posibles multas del Estado, sino para controlar la conflictividad laboral. Aquí, el gobierno cambió el marco legal y permitió la toma de lugares de trabajo. (Mailhos, 2016).

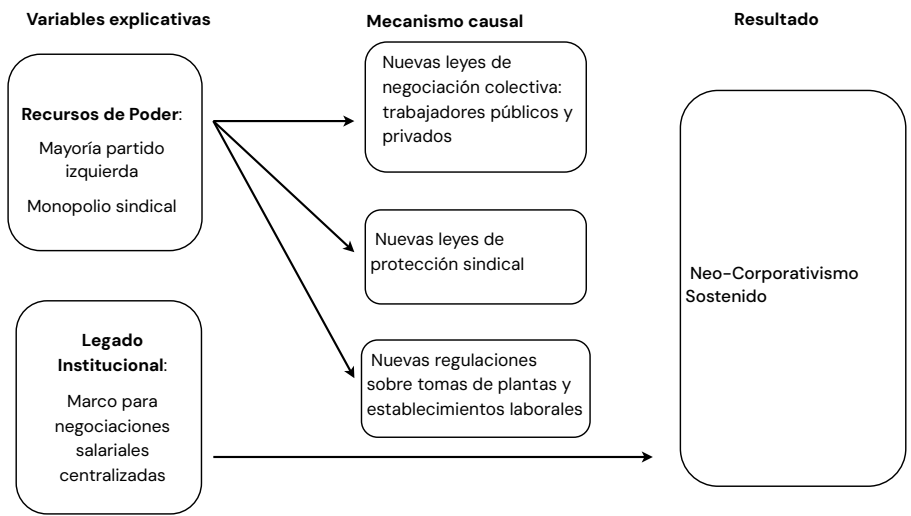
Por lo tanto, el ejemplo uruguayo refuerza claramente la teoría de los recursos de poder para explicar las políticas centralizadas de ingresos, por encima de la necesidad de las empresas de estabilizar una mano de obra calificada, como se subraya en la literatura sobre VDC¹¹. No se debería construir un hombre de paja con visiones de la negociación coordinada centradas en los incentivos para los empleadores; tanto Swenson (1991) como Mares (2003), por ejemplo, aun desde esa perspectiva señalan el importante papel desempeñado por los sindicatos en la organización inicial de las políticas de bienestar y de salariales centralizadas. Sin embargo, es innegable que, desde este punto de vista, las coaliciones «interclase» entre empresarios y sindicatos son decisivas para impulsar el neocorporativismo.

Sin embargo, en Uruguay, la negociación de salarios centralizada y orientada por el Estado no se originó en las necesidades de las empresas o sectores de mejorar su competitividad internacional. Como vimos el gobierno del FA con su mayoría parlamentaria dio un masivo impulso organizativo en las relaciones industriales en 2005-2009, que fue ferozmente disputado por todas las asociaciones empresariales (véase Bogliaccini, 2012). Aunque comparativamente muy concentrado en términos internacionales, el movimiento sindical uruguayo había sido diezmado en la década neoliberal anterior. Necesitaba apoyo institucional para convertirse en un interlocutor viable en las negociaciones sectoriales y para incluir a nuevos grupos, como los trabajadores públicos, domésticos y rurales, en las negociaciones centralizadas. La nueva ley de relaciones laborales construyó un contexto que incrementó ampliamente los costes de la no-cooperación para las empresas al consolidar normas de representación del PIT-CNT que se extendieron a miembros no sindicalizados, protecciones frente a despidos para los negociadores sindicales y la aprobación tácita por parte del gobierno de las tomas de plantas. Mientras que los estudios cuantitativos tradicionales de la Teoría de los Recursos de Poder suelen analizar la influencia de la izquierda a través de variables estáticas, como la proporción de cargos de izquierda en el gabinete y la concentración sindical, este estudio de caso ha mostrado cómo el poder

11 Para una perspectiva en la que el tamaño pequeño de Uruguay puede complementar los legados institucionales y los recursos de poder en la explicación del neocorporativismo, consultar Bril y Rocha (s. f.).

de clase puso en marcha mecanismos legales definidos que hicieron inevitables las negociaciones neocorporativas (Figura 1).

Figura 1. Orígenes del Neocorporativismo Segmentado en Uruguay



Fuente: elaboración propia

Sin embargo, en Uruguay, el poder de la izquierda se combinó con dos pre-requisitos centrales para el funcionamiento de modelos coordinados en una economía globalizada subrayados por los estudiosos de VDC: la independencia institucional del Banco Central y una política monetaria no acomodaticia (es decir, ocasionalmente contractiva). Conviene leer la estabilización de la gestión neocorporativa en 2013-2019 a la luz de la interacción entre la autoridad económica (y monetaria) y un movimiento sindical centralizado tal como es teorizada por Iversen (1999) y Franzese y Hall (2000). Por un lado, el Banco Central utilizó la política monetaria para evitar presiones inflacionarias, particularmente en rondas con promedios salariales nominales altos después de 2011, y en 2015-16. Por otro lado, un movimiento sindical concentrado fue capaz de contener los salarios nominales (y reales) en el período de menor crecimiento de 2015-2019.

Así, en cierta medida, se desarrolló el juego cooperativo virtuoso planteado por la teoría corporativista neo-keynesiana de finales de la década de 1990 y principios de la de 2000: el Banco Central y el Ministerio de Economía podían apostar por la contención salarial de un movimiento obrero concentrado para ayudar a controlar la inflación. De hecho, el nuevo activismo estatal en la política salarial durante 2015-2019, en cierto modo, aumentó la centralización de la negociación. Al mismo tiempo, los líderes sindicales

y del FA sabían que el Gobierno dejaría que el Banco Central castigara las demandas salariales excesivas con tipos de interés más altos para (intentar) cumplir un objetivo de inflación creíble. En resumen, la estabilización y el control de la inflación después de 2012 fueron el resultado tanto de una política de ingresos más estricta como de cierta contención monetaria. De hecho, el Banco Central solo pudo fijar la tasa de inflación dentro del objetivo en la ronda de negociaciones de 2017, cuando ejerció un control más firme sobre la política de ingresos (Gráfico 5).

Por último, aunque es innegable que el modelo uruguayo incorporó aspectos centrales de la macroeconomía neo-keynesiana que acabamos de mencionar, no se ajusta al tipo de neocorporativismo deflacionario orientado a las exportaciones que es hegemónico en la literatura de las VDC. Como se ha señalado, Baccaro y Pontusson (2016, 2019) sostienen que en un corporativismo deflacionario, el crecimiento se basa en las exportaciones, una fuerte contención salarial y la amortiguación relativa del consumo de los hogares (por ejemplo, Alemania). Un segundo modelo de crecimiento en EMC (por ejemplo, Suecia) despliega una combinación más equilibrada entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del consumo doméstico (Baccaro y Pontusson, 2016, p. 186). La tabla 2 compara la macroeconomía del neocorporativismo en Uruguay con otro país corporativista (débilmente coordinado) de América Latina (Argentina, 2003-2015), un país liberal (Chile), y —a pesar de las obvias diferencias de desarrollo— con Alemania y Suecia, símbolos de EMC de corporativismo «dualizado» y más igualitario, respectivamente.

**Tabla 2. La macroeconomía del neocorporativismo:
Uruguay en perspectiva comparada**

	Balanza de comercio bienes-servicios, % PBI 2005-2018	Consumo total final, % PBI 2005-2018	Balance fiscal, 2005- 2018	Inflación* 2005-2018	Crecimiento expor- taciones/crecimien- to consumo priva- do*, 2005-2018
Uruguay	-0,4	81	-1,7	7,6	0,9
Argentina	2,7	80	-1,5	23,2	0,3
Chile	4,1	72	0,8	3,3	0,3
Suecia	4,5	72	0,5	1,2	1,3
Alemania	6	73	-0,5	1,4	4,3

*Crecimiento porcentual anual.

Nota: todas las columnas son promedio 2005-2018, excepto por Argentina, en la que los promedios son 2005-2015.

Fuentes: todos los datos de Base WDI (<https://databank.worldbank.org/>), excepto por el Monitor Fiscal del FMI (<https://data.imf.org/>) para el balance fiscal.

La macroeconomía uruguaya bajo el neocorporativismo muestra, en promedio, ausencia de superávit comercial fuerte (es decir, un equilibrio en el desarrollo de los mercados externo e interno), altos niveles de gasto total (privado y estatal) en términos comparativos, gasto fiscal importante (en promedio, casi tres puntos más que el modelo liberal de Chile), más inflación que todos los países excepto Argentina y una relación entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del consumo privado que está más cerca de la más igualitaria Suecia que de Alemania. En otras palabras, la Tabla 2 sugiere que el neocorporativismo uruguayo es relativamente «keynesiano», es decir, tiende a confiar más en el consumo interno y la política fiscal que la versión europea, que como era de esperar muestra un mayor superávit comercial y una mayor ratio entre el crecimiento de las exportaciones y el crecimiento del consumo, especialmente en Alemania. En Uruguay, bajo el FA, las exportaciones crecieron, pero también lo hizo el consumo privado. Además, el Gráfico 3 arriba muestra que el modelo coordinado en Uruguay favoreció a los sectores de bajos salarios, baja calificación y en general no exportadores. Curiosamente, la tabla 2 sugiere que la principal diferencia entre el modelo coordinado uruguayo y el corporativismo plagado de inflación en Argentina no es la política fiscal o el consumo interno, sino la política monetaria y la capacidad de coordinar la moderación salarial para controlar la inflación analizada aquí (véase también Etchemendy, 2019).

En resumen, el modelo coordinado uruguayo tiende a ser más keynesiano que deflacionario. También se desarrolló como relativamente igualitario en términos institucionales. A diferencia de la versión clásica europea, el neocorporativismo en Uruguay está segmentado en el sentido de que entre un tercio y un cuarto de los asalariados no inscritos en la seguridad social no estaban cubiertos por las negociaciones. Sin embargo, evita en gran medida una mayor dualización del mercado laboral entre un núcleo de *insiders* protegidos y una periferia de *outsiders* precarios que Thelen (2014) identifica en las EMC de Europa continental¹².

Como otros gobiernos progresistas en América Latina en la década de 2000, el FA expandió sustancialmente las políticas sociales para los sectores informales (Pribble, 2013). Incorporó a trabajadores precarios, como trabajadores rurales y domésticos, a través de la creación de Consejos Salariales especiales, y legisló para proteger a la fuerza laboral subcontratada. Todas estas políticas «pro-mercado laboral para los *outsiders*» están principalmente relacionadas con las características institucionales del FA y su alianza

12 El trabajo no registrado (es decir, los asalariados excluidos de la seguridad social) disminuyó del 38,7 % en 2005 al 24 % en 2017 (<http://www.ine.gub.uy>).

con los sindicatos. Primero, a diferencia de Argentina, los sindicatos fueron incorporados en varios consejos de política social en áreas de salud y seguridad social, que supervisan sectores informales (Schipani, 2020). Segundo, como partido orgánico de masas con altos niveles de organización de base, el FA está fuertemente arraigado en la sociedad uruguaya (Pérez Bentancur *et al.*, 2019). Los sectores informales se convirtieron en una parte central de la base electoral de clase baja del FA (ver también Luna, 2014).

Por supuesto, el carácter relativamente inclusivo (tanto en términos macroeconómicos como institucionales) del neocorporativismo en Uruguay puede ser difícil de sostener a mediano y largo plazo. En primer lugar, y de manera más obvia, las exportaciones en Uruguay se basan en productos agrarios sensibles al precio, no en la industria manufacturera como en la Europa corporativista. Este artículo muestra que el modelo coordinado navegó relativamente bien el período de crecimiento lento y precios más bajos de los *commodities* después de 2012. Sin embargo, una caída permanente en los precios de exportación podría ejercer presión a la baja sobre el tipo de cambio y (por lo tanto) sobre los niveles salariales, perturbando las negociaciones centralizadas. Los sistemas de formación laboral bien desarrollados que permiten la competencia internacional en Europa están ausentes en América Latina en general y en Uruguay en particular (Schneider, 2013; Bogliaccini y Madariaga, 2020).

Sin embargo, quizás el desafío más importante para el modelo coordinado sea coalicional. Tanto Thelen (2014, p. 31) como Baccaro y Pontusson (2019, p. 27) señalan que las versiones contemporáneas más inclusivas del corporativismo tienen dos bloques coalicionales esenciales: trabajadores precarios y mujeres, y asociaciones empresariales multisectoriales que incluyen un sector de servicios competitivo y generador de empleo. Como hemos visto, Uruguay se desempeña bastante bien en la primera dimensión. Los trabajadores domésticos, rurales e informales o precarios fueron, de una forma u otra, parte de la versión del Estado de bienestar del FA. El movimiento de mujeres, activamente involucrado en las regulaciones laborales de las trabajadoras domésticas y las políticas sociales de cuidado, es una base social importante del FA.

No obstante, en Uruguay, el empresariado ha resistido en gran medida el modelo coordinado. En el mejor de los casos, los empleadores han cooperado pasivamente: solo la cámara de la construcción respalda abiertamente el sistema coordinado (Otegui, 2018)¹³. Como muestra Bogliaccini (2019), los empleadores uruguayos históricamente se han organizado según líneas sectoriales. La centralización a nivel cúpula ha sido bastante débil y

13 La CCU tiene una práctica histórica de negociaciones en los consejos de salarios, incluso durante la década neoliberal de 1990.

ocurrió solo brevemente durante la década de 1990. La crónica debilidad organizativa del empresariado en Uruguay puede socavar la gestión neocorporativista. Las asociaciones empresariales multisectoriales tienen más probabilidades de discutir resultados cooperativos generales en política económica, más allá de las presiones sectoriales (Martin y Swank, 2012). Una asociación empresarial sólida y abarcadora podría contrarrestar la alianza entre la izquierda y la confederación PIT-CNT para discutir cuestiones regulatorias, y así dar a los empleadores más participación en el sistema¹⁴. En resumen, lo que Baccaro y Pontusson (2019, p. 1), con un eco gramsciano, llaman el «bloque social» —es decir, la constelación de intereses organizados de múltiples clases que subyacen a modelos estables de crecimiento— no ha tomado forma en Uruguay. Un sector empresarial de servicios sólido y competitivo, integrado en una organización institucional empresarial fuerte y amplia, se necesitaría para complementar la confluencia con los sindicatos formales, no calificados e informales.

Conclusiones

Este artículo ha intentado explicar los orígenes y el desempeño de la política de ingresos centralizada, «neocorporativa» en Uruguay a la luz de las teorías contemporáneas de coordinación salarial. El artículo ha argumentado qué legados institucionales definidos (un marco «latente» para la negociación colectiva centralizada y un movimiento sindical unificado), combinados con un gran impulso organizativo por parte del FA en el ámbito de las relaciones industriales, explicaron en gran medida la construcción del neocorporativismo en la segunda mitad de la década de 2000. La tradición de autonomía respecto al estado que impregnó el movimiento laboral uruguayo durante el siglo XX no era suficiente para afianzar un modelo efectivo para discutir la distribución del ingreso. La intervención estatal fue necesaria para conformar un interlocutor laboral viable en las negociaciones salariales. Así, el ejemplo uruguayo respalda claramente la Teoría de los Recursos de Poder, en el sentido de que la fuerza impulsora detrás de la negociación centralizada, iniciada en 2005, fueron los trabajadores, organizados en una alianza sindicato-partido gobernante, no una coalición entre empresarios y trabajadores, como sugieren las explicaciones de los modelos coordinados centradas en los empleadores.

14 En 2016 se creó una organización empresarial multisectorial, liderada por Diego Balestra, ex presidente de la Cámara de Industrias de Uruguay. Sin embargo, la principal organización empresarial del país, la Cámara de Comercio y Servicios, se negó a unirse formalmente a la nueva organización.

Al mismo tiempo, un sistema neocorporativo lanzado en tiempos de sólido crecimiento económico necesitaba pasar la prueba de un período menos dinámico. Este trabajo ha mostrado que la estabilización de la negociación centralizada de salarios después del boom de las *commodities* se logró primero, en gran medida, a través de un mayor activismo estatal en los Consejos Salariales y nuevas pautas salariales gubernamentales claramente orientadas a frenar la indexación. Esta estrategia se complementó con el endurecimiento de la política monetaria: una proyección creíble de inflación por parte del BCU fue vital para negociar futuros parámetros salariales nominales (en lugar de reales), llevar a los sindicatos a la coalición de «control de la inflación» y así lograr cierto grado de contención salarial. El modelo coordinado uruguayo incorporó aspectos centrales de la teoría macrocorporativa nekeynesiana, como el papel desempeñado por un Banco Central formalmente independiente para perseguir el objetivo de inflación y una política monetaria ocasionalmente contractiva. En suma, el neocorporativismo en Uruguay durante el FA tiende a ser relativamente igualitario: su macroeconomía ha mostrado una combinación de políticas del lado de la oferta u ortodoxas, y keynesianas, y sus instituciones han promovido la inclusión de trabajadores precarios.

Este artículo ha dividido los debates teóricos en términos de los orígenes y la estabilización poskeynesiana de los modelos coordinados. Sin embargo, la pregunta subyacente, tanto en la teoría de VDC como para sus críticos, es esencialmente la misma; es decir, ¿cuánto poder de la clase trabajadora y cuánto consentimiento y rentabilidad empresarial se necesitan para construir formas igualitarias de capitalismo? Este artículo ha demostrado que el poder de clase, institucionalmente refractado por la alianza entre FA y PIT-CNT, fue indispensable para dar forma a una versión inclusiva del neocorporativismo en Uruguay. Al mismo tiempo, como sugieren incluso los críticos del enfoque de VDC, como Thelen y Baccaro y Pontusson, el papel de las organizaciones empresariales es clave para consolidar modelos coordinados inclusivos. En ese sentido, la futura sostenibilidad de la gestión neocorporativa en Uruguay demanda que los empleadores mejoren su organización política para equilibrar la fuerza de la coalición FA-PIT-CNT. Otros desafíos surgen de la victoria electoral de los partidos de centro-derecha en octubre de 2019. Aun así, la exitosa construcción y estabilización del neocorporativismo en 2005-2019 sugiere que las negociaciones salariales centralizadas en Uruguay probablemente se convertirán en una característica permanente de la economía política en los años venideros.

Referencias bibliográficas

- Baccaro, L. y Pontusson, J. (2016). Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective. *Politics and Society*, 44(2), 175-207.
- Baccaro, L. y Pontusson, J. (2019). *Social Blocs and Growth Models: An Analytical Framework with Sweden and Germany as Illustrative Cases*. Working Paper 7. Faculté des Sciences de la Société, Université de Genève.
- Bogliaccini, J. A. (2012). *Small Latecomers into the Global Market*. (Disertación de doctorado). University of North Carolina.
- Bogliaccini, J. A. (2019). The Reconstruction of Business Interests After the ISI Collapse: Unpacking the Effect of Institutional Change in Chile and Uruguay. *Third World Quarterly*, 40(7), 1378-1393.
- Bogliaccini, J. A. y Madariaga A. (2020). Varieties of Skills Profiles in Latin America: A Reassessment of the Hierarchical Model of Capitalism. *Journal of Latin American Studies*, 52(3), 601-631.
- Bril, T. y Rocha, C. (s.f.). *La nueva economía política comparada de los países pequeños: reflexiones desde América Latina y a partir del caso de Uruguay*. Inédito.
- Calmfors, L. y Driffill, J. (1988). Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance. *Economic Policy*, 3(6), 13-61.
- Cameron, D. (1984). Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. En J. H. Goldthorpe (Ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism* (pp. 143-178) Oxford University Press.
- Carneiro, F. (2016). *Desagregando reformas: comparando la regulación laboral en izquierdas moderadas*. (Tesis de maestría). Universidad Torcuato Di Tella.
- Chasqueti, D. y Buquet, D. (2005). Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de Ciencia Política*, 25, 143-152.
- Crouch, C. (1977). *Class Conflict and the Industrial Relations Crisis: Compromise and Corporatism in the Policies of the British State*. Heinemann.
- El País. (2020, 31 de enero). El salario real no creció en 2019 y los jubilados recibirán ajuste menor a la inflación. *El País*. <https://negocios.elpais.com.uy/noticias/ims.html>

- Estévez-Abe, M.; Iversen, T. y Soskice, D. (2001). Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State. En P. Hall y D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism* (pp. 145-183). Oxford University Press.
- Etchemendy, S. (2019). The Rise of Segmented Neocorporatism in South America: Wage Coordination in Argentina and Uruguay (2005-2015). *Comparative Political Studies*, 52(10), 1427-1465.
- Etchemendy, S. y Collier, R. B. (2007). Down But Not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina, 2003-2007. *Politics and Society*, 35(3), 363-401.
- Filgueira, F. (1990). El movimiento sindical en la encrucijada: de la restauración a la transformación democrática. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (4), 67-82.
- Franzese, R. J. y Hall, P. (2000). Institutional Dimensions of Coordinating Wage Bargaining and Monetary Policy. En T. Iversen, J. Pontusson y D. Soskice (Eds.), *Unions, Employers and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies* (pp. 173-204). Cambridge University Press.
- Garriga, C. (2016). Central Bank Independence in the World: A New Dataset. *International Interactions*, 42(5), 849-868.
- George, A. I. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gerring, J. (2001). *Social Science Methodology: A Criterial Framework*. Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Guevara, J. (2018). *Negociador empresarial en el Consejo de Salarios del Comercio*. Entrevista.
- Hacker, J. y Pierson, P. (2002). Business Power and Social Policy: Employers and the Formation of the American Welfare State. *Politics and Society*, 2(30), 277-305.
- Hall, P. (1994). Central Bank Independence and Coordinated Wage Bargaining: Their Interaction in Germany and Europe. *German Politics and Society*, (31), 1-23.
- Hall, P. y Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford University Press.
- Iversen, T. (1999). *Contested Economic Institutions: The Politics of Macroeconomics and Wage Bargaining in Advanced Democracies*. Cambridge University Press.

- Korpi, W. (2006). Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists. *World Politics*, 2(58), 167-206.
- Lanzaro, J. (1986). *Sindicatos y sistema político*. FCU.
- Levitsky, S. y Roberts, K. (2011). Introduction. En S. Levitsky y K. Roberts (Eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.
- Lorenzo, F. (2010). La política económica del primer gobierno del Frente Amplio. En P. Bustos (Ed.), *Consenso progresista* (pp. 145-192). Fundación Ebert.
- Loustaunau, N. E. (2010). *Consejos de salarios*. FCU.
- Luna, J. P. (2014). *Segmented Representation: Political Strategies in Unequal Democracies*. Oxford University Press.
- Mailhos, J. (2016). *Negociador empresarial, Cámara de Comercio y Servicios del Uruguay*. Entrevista.
- Mares, I. (2003). *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*. Cambridge University Press.
- Martin, C. J. y Swank, D. (2012). *The Political Construction of Business Interests: Coordination, Growth, and Equality*. Cambridge University Press.
- Martin, C. J. y Thelen, C. (2007). The State and Coordinated Capitalism: Contributions of the Public Sector to Social Solidarity in Postindustrial Societies. *World Politics*, 60(1), 1-36.
- Masoller, A. (2017). *Jefe del Gabinete de Asesores a cargo de la política salarial, Ministerio de Economía y Finanzas*. Entrevista.
- Mazzuchi, G. (2009). *Las relaciones laborales en Uruguay de 2005 a 2008*. (Documento de trabajo n.º 6). OIT.
- Otegui, I. (2018). *Presidente de la Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU)*. Entrevista.
- Pérez Bentancur, V. y Piñeiro, R. (2016). Uruguay 2015: Los desafíos de gobernar por izquierda cuando la economía se contrae. *Revista de Ciencia Política*, 36, 339-363.
- Pérez Bentancur, V.; Piñeiro, R. y Rosenblatt, F. (2019). *How Party Activism Survives: Uruguay's Frente Amplio*. Cambridge University Press.
- Pribble, J. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Pucci, F. (1992). *Sindicatos negociación colectiva*. Ediciones CIESU.

- Pucci, F.; Nión, S. y Ciapessoni, F. (2014). La negociación colectiva en el primer gobierno de izquierda del Uruguay. *Latin American Research Review*, 49(2), 3-23.
- Scharpf, F. W. (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Cornell University Press.
- Schipani, A. (2020). The Left and the Labor Movement in Latin America. *Reunión anual de la American Political Science Association*.
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge University Press.
- Swenson, P. (1991). Bringing Capital Back In, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden. *World Politics*, 43(4), 513-544.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*. Cambridge University Press.
- Vallcorba, M. (2017). *Miembro del Gabinete de Asesores a cargo de la política salarial, Ministerio de Economía y Finanzas*. Entrevista.
- Visser, J. (2019). *ICTWSS Data base. Version 6.1*. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Wallerstein, M. y Golden, M. (2000). Postwar Wage Setting in the Nordic Countries. In T. Iversen, J. Pontusson y D. Soskice (Eds.), *Unions, Employers and Central Banks: Macroeconomic Coordination and Institutional Change in Social Market Economies* (pp. 107-136). Cambridge University Press.

Disponibilidad de datos

Los datos de este artículo se encuentran disponibles en: <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/laps>

Contribución de autoría

Este trabajo fue realizado en su totalidad por Sebastián Etchemendy.

Nota

Artículo aprobado por Diego Luján y Verónica Pérez-Bentancur (editores).