

# Aporte para un debate sobre la flexibilidad laboral

por Beatriz Cozzano y Luján Pozzolo

**M**uchos autores han comenzado el tratamiento de la flexibilidad buscando una definición que no lleve a equívocos o a diferentes interpretaciones.

Para la Real Academia Española, flexibilidad es: 1) Calidad de flexible. 2) Disposición que tienen algunas cosas para doblarse fácilmente sin romperse. 3) Disposición del ánimo a ceder y acomodarse fácilmente a un dictamen.

Para los economistas de la escuela actualmente dominante, las normas de trabajo protectoras

son un factor decisivo de la competitividad, y remarcan la necesidad de una mayor flexibilidad laboral para mejorarla, reduciendo los costos laborales, disponiendo de trabajadores más disciplinados y flexibles. Para ellos, entonces, la protección social y la intervención sindical en el mercado de trabajo son dos barreras que se oponen al logro de esos objetivos (Marshall 1994). De hecho, esta visión economicista presenta la flexibilidad como la solución para todos los

## Las autoras

**Beatriz Cozzano.** Abogada, licenciada en Relaciones Laborales. Es directora del Centro de Conciliación de Conflictos Colectivos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, e investigadora del Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay (UCU-BID).

**Luján Pozzolo.** Abogada, finalizó los cursos de Licenciatura en Relaciones Laborales. Es investigadora del Programa de Modernización de las Relaciones Laborales en el Uruguay (UCU-BID) y funcionaria de la Dirección Nacional de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

problemas de la economía.

Entonces, la flexibilidad es la búsqueda de mecanismos ágiles y sin trabas que entorpezcan el libre juego de la oferta y la demanda. Analizada desde el punto de vista del capital es tratar de encontrar correspondencia entre las líneas de producción y una demanda volátil y diferenciada, asegurando que la oferta adquiera capacidad de adaptarse y diferenciarse. En el plano tecnológico descansa básicamente en la característica programable que las nuevas tecnologías asignan a la generación actual de equipos. Para la gestión de la empresa supone un tipo de producto adaptado al mercado y una nueva organización de la producción.

Así, los objetivos o metas de la flexibilidad en el proceso productivo son:

- lograr un sistema que permita reaccionar a las fluctuaciones del mercado;
- mejorar la capacidad de cumplimiento en los plazos de entrega del producto;
- incidir en las relaciones laborales, en cuanto al rol del sindicalismo, básicamente en la negociación colectiva.

Por otro lado, tenemos la visión de los laboristas, que al comienzo del debate la han visto como una amenaza a un ordenamiento jurídico protector del trabajador que ha costado muchos esfuerzos consolidar.

Sin embargo, con el paso del tiempo muchos han reconocido la necesidad de una adaptación de las normas laborales ante la creciente globalización de la economía, las nuevas formas de organización del trabajo en el interior de las empresas, el incremento de los servicios y la necesidad de agilidad para ser competitivos, que *"no permiten tener un derecho caduco"*, pensado para una realidad económica que ya no existe. Entonces, para ellos, flexibilizar no es dejar de lado la protección de quien la merece; es desregular lo innecesario y dar mayor libertad a las partes para que no queden maniatadas por normas que de las cuales no pueden "zafar" (Pérez del Castillo 1994). La flexibilidad laboral es vista como factor de la modernización de las relaciones de trabajo; se la percibe como la capacidad de los individuos para renunciar a sus costumbres y adaptarse a nuevas circunstancias, y para Pérez del Castillo, la idea, que proviene de la técnica de organización de empresas, se introduce en el ámbito del derecho porque se entiende que la falta de respuesta rápida de las empresas a las nuevas exigencias de un mercado internacional más abierto y competitivo es producto de exigencias legales que pesan sobre ella, especialmente las normas laborales.

Lo cierto es que, al decir de Bronstein (1988), el tema no deja a nadie indiferente, y para muchos es una renovación de la vieja polémica entre "lo social" y "lo económico" que se remonta a los orígenes del Derecho del Trabajo.

Haciendo un breve repaso de los distintos conceptos de la flexibilidad que

se han manejado, tenemos en primer lugar la de Arturo Hoyos, que definió la flexibilidad laboral como *"la posibilidad de la empresa de contar con mecanismos jurídicos que le permitan ajustar su producción, empleo y condiciones de trabajo ante las fluctuaciones rápidas y continuas del sistema económico (demanda efectiva y diversificación de la misma, tasa de cambio, intereses bancarios, competencia internacional), las innovaciones tecnológicas y otros factores que demandan ajustes con celeridad"*.

Según Guillermo López Guerra (1990), en el artículo "Trabajo y Flexibilidad: el punto de vista de los empleadores" escrito entre otros por los Alonso Olea, Ermida Uriarte y Jean Jacques Oechlin (presidente del Comité Ejecutivo de la Organización Internacional de Empleadores), se podría advertir en la expresión *flexibilizar* un pensamiento abstracto orientado a adecuar la normativa positiva laboral a las realidades tecnológicas, económicas y sociales de cada momento.

La visión del sector trabajador está plasmada en la reacción del Comité Ejecutivo de la Federación Europea de Trabajadores del Metal (FEM), que en una reunión en Lisboa en 1986 advierte que no hay que dejarse engañar por el alegato patronal en favor de la flexibilidad, agregando que los empresarios, apoyados por muchos gobiernos que siguen el ejemplo de lo que consideran el "milagro americano del empleo", se esfuerzan por aumentar la fragmentación del mercado del empleo y por provocar, con la excusa de reducir los costes laborales, un deterioro general de los salarios y de las condiciones de trabajo. Esta ofensiva constituye para ellos un intento de hacer de los asalariados las víctimas de la "flexibilidad" que las empresas afirman necesitar para mantener un alto grado de competitividad.

Por su parte, el ya citado López Guerra define el fenómeno como *"el punto intermedio o de equilibrio entre la tesis de los trabajadores de la irrenunciabilidad de los derechos adquiridos y la de la patronal capitalista de la libertad omnímoda del manejo empresarial de sus dueños"*. Este autor, que participa de la opinión de que se debe eliminar la rigidez del mercado de trabajo sin desconocer que el derecho laboral tiene por antonomasia la obligación de proteger al hombre asalariado, propugna una "flexibilidad controlada", es decir, por vía de pactos y concertaciones sociales, a través de la aceptación de los actores sociales y el Estado.

Para Rasso Delgue (1994), el debate ya no gira en torno a si debe flexibilizarse o no el derecho del trabajo, sino a cómo debe ser el proceso de flexibilización, y es necesario distinguir entre la flexibilidad que significa mera desregulación y aquella que hace referencia a las respuestas jurídicas que imponen los cambios del sistema de producción y del mercado laboral, conocida como adaptación o adaptabilidad. Y para que esa adaptación no quite al derecho

del trabajo la razón misma de su existencia —la protección del trabajador— será necesario distinguir entre lo circunstancial, lo puntual, lo periférico, de lo esencial y permanente. Según él, para abordar los problemas que plantea la cuestión de la flexibilización es necesario capacitarse, pero fundamentalmente es indispensable un profundo cambio de mentalidad en los interlocutores sociales. Considera la negociación colectiva como el instrumento idóneo para realizar los cambios normativos por tres razones: a) porque, con organizaciones sindicales representativas y auténticas, sigue siendo la mejor garantía de la defensa de los intereses de los trabajadores; b) porque el convenio colectivo es más flexible que la ley, es de más fácil y rápida modificación; y c) porque la flexibilización de las normas laborales debe contar con la participación de empleadores y trabajadores.

Bronstein afirma que —como muchos conceptos que despiertan polémicas— el término *flexibilidad* no encierra una idea unívoca, y que se pueden entender distintas cosas según los países. En los Países Bajos el tema se centró en la duración y redistribución del tiempo de trabajo; en España se vinculó con las modalidades de la contratación laboral; en Francia, con el tiempo de trabajo y la supresión de la autorización administrativa de los licenciamientos colectivos; en Alemania, con el nivel de efectivos, que determina la aplicación de la legislación de protección del empleo y la obligación de negociar un “plan social” en caso de despidos colectivos; en Suecia hace referencia a la cuestiones relacionadas con la formación, la calificación profesional y la polivalencia; en Estados Unidos se vincula con la movilidad interna; en Gran Bretaña, con la fijación del mínimo de horas semanales o del período mínimo de empleo continuo requerido para que el trabajador esté cubierto por la ley de protección de empleo.

Otro enfoque tiene que ver con el grado y no con la materia. Algunos pueden sostener que es necesario acabar con todas las trabas institucionales; otros pueden entender que no es necesario suprimir ciertas instituciones y que sólo se requiere su modificación.

Según Bronstein, esta diversidad de enfoques, que él atribuye probablemente a lo que cada uno subraya como “rigidez del mercado de trabajo”, dificultan una definición común de la flexibilidad. Y cita como ejemplo la de un grupo de expertos de la OCDE, que en el llamado Informe Dahrendorf dice que “es la capacidad de los individuos en la economía y en particular en el mercado de trabajo de renunciar a sus costumbres y de adaptarse a nuevas circunstancias”, definición esencialmente sociológica. La OCDE coincide con la perspectiva de varios gobiernos, economistas y organizaciones patronales al estimar que la supresión de algunas rigideces del mercado de trabajo debería permitir recuperar la competitividad, restablecer los márgenes de beneficio, recuperar la inversión y el crecimiento y reabsorber entonces el desempleo.

## Tipos de flexibilidad

Bronstein distingue entre *flexibilidad de salarios*, *flexibilidad de la duración del trabajo*, *flexibilidad de la contratación laboral* y *flexibilidad de la organización del trabajo*.

Según Bourque y Rioux (1994), tres tipos de flexibilidad han caracterizado las estrategias de gestión de los recursos humanos en los Estados Unidos y Canadá en los últimos diez años. La *flexibilidad salarial*, para reducir costos de producción diferenciando los salarios según el estatuto, el rendimiento de los asalariados o los resultados financieros de la empresa. La *flexibilidad numérica*, asociada a la agilidad de los ajustes de efectivos a las fluctuaciones de la demanda de los productos y servicio, al recurso a la subcontratación y a los empleos precarios. Y por último, la *flexibilidad funcional*, que implica la capacidad de utilizar la mano de obra según las necesidades del empleador y las calificaciones de los asalariados, ampliando las definiciones de tareas y la movilidad del personal.

Entre los tipos de flexibilidad más empleados en los países de la Unión Europea se pueden distinguir la jornada laboral flexible, incluida la flexibilidad contractual, la flexibilidad en el contenido del trabajo a realizar o el puesto de trabajo a desempeñar y la flexibilidad económica o salarial.

La jornada laboral flexible y la flexibilidad contractual comprenden distintas modalidades: a) la flexibilidad relacionada con la cantidad y distribución de horas trabajadas (trabajo a tiempo parcial, trabajo compartido, horario flexible con descanso compensatorio por horas complementarias, jornada diaria flexible, trabajo por trimestres, trabajo por turnos); b) la flexibilidad contractual (trabajo no permanente: temporal, ocasional, de duración determinada); c) la flexibilidad en la duración de la vida laboral (programas de jubilación anticipada, programas de suspensión de la carrera profesional); y d) la flexibilidad relacionada con el centro de trabajo (teletrabajo, trabajo a distancia y trabajo a domicilio).

La flexibilidad en la tarea está determinada por la creciente rapidez del cambio tecnológico y la necesidad de las empresas de aumentar su eficacia, aun cuando los objetivos inmediatos varían. En algunos casos se busca superar los altos niveles de ausentismo; en otros se busca facilitar el cambio de trabajadores de una cadena productiva a otra en función de la demanda; en otros el objetivo es aumentar las perspectivas y horizontes de los directivos a la hora de solucionar problemas. Este tipo de flexibilidad también incluye el trabajo en equipo, durante un tiempo limitado, para la búsqueda de soluciones a los problemas que se plantean o en equipos multidisciplinarios que se hacen cargo de la gestión y organización de un proyecto determinado.

En la flexibilidad salarial se pueden constatar dos modalidades. Una, que relaciona el sueldo con la productividad y el rendimiento en lugar de inclinarse por un sueldo fijo; y otra que combina un sueldo fijo con una parte que varía en función de los resultados.

## **El tema en el ámbito internacional**

### **La flexibilidad en la Unión Europea**

La flexibilidad laboral ha ocupado el centro del debate social en las principales naciones europeas a partir de la segunda mitad de los años setenta. Surgió como una respuesta ante la disminución del crecimiento y el agotamiento de los sistemas fordistas de producción por la introducción de nuevas tecnologías y el aumento del desempleo.

#### **Los tres modelos**

La forma y grado de participación sindical en este largo proceso nos permite distinguir tres categorías en las que podemos ubicar las diferentes experiencias de los países miembros de la Unión Europea. a) En algunos países, los sindicatos han tenido una participación casi nula; b) en otros, su actitud ha sido sobre todo defensiva ante las presiones flexibilizadoras, y c) en otros han tenido una participación muy activa.

a) Es la situación extrema, representada por Gran Bretaña, con una política de desregulación, una estructura de negociación descentralizada y falta de normas mínimas respecto a las condiciones de trabajo. A ello responde el sector empresarial en algunos casos excluyendo a los sindicatos y en otros buscando deliberadamente su participación. El TUC y sus sindicatos afiliados, sin embargo, intentan convencer a los empresarios de que la presencia sindical contribuye a la eficacia del trabajo y que las técnicas de gestión de los recursos humanos sólo serán verdaderamente operativas con una participación activa de los sindicatos.

b) Corresponde a los países cuya experiencia pueden catalogarse de intermedia, como Bélgica, Alemania, España, Francia y Suecia. En todos ellos se observan intentos de reformar el mercado laboral, a través de un enfoque equilibrado, con empleos estables y un modelo europeo de protección social. Las consecuencias de estas políticas son percibidas de manera diferente a la hora de analizar las dificultades específicas con que se enfrentan los sindicatos,

pero en términos generales la actitud sindical se redujo a un papel defensivo, que no contó con el apoyo ni de sus afiliados ni de la opinión pública. Ello generó una presión popular general, cuyo objetivo fue crear y proteger el empleo, aceptando una mayor flexibilidad, sea cual sea su forma, que en definitiva originó una serie de medidas concretas flexibilizadoras.

c) Son los países donde los sindicatos lograron, aún con dificultades, afirmar un papel activo en la transformación. Tanto en Italia como en Irlanda, los sindicatos están convencidos del valor del pacto social como alternativa al monetarismo. En Irlanda, el Programa para la Competitividad y el Empleo, negociado a nivel nacional por los interlocutores sociales, se inscribe en una política cuyo objetivo es resolver la crisis económica y reformar con la finalidad de acercarse más al modelo continental de relaciones sociales. Los sindicalistas sostienen que el acuerdo les da la posibilidad de intervenir en distintos ámbitos, protegiéndose contra la ola de desregulación salvaje que hizo estragos en otros países.

### **Rasgos comunes en los modelos**

A partir de estas experiencias podemos advertir que:

— La búsqueda de flexibilidad laboral es general, pero sus modalidades varían según los países, con arreglo al contexto social, económico e institucional.

— En todos los casos esta búsqueda surge de reconocer un sinnúmero de rigideces en el mercado laboral europeo, las que, tomadas en conjunto, actuaron como un freno a la posibilidad de las políticas macroeconómicas para reducir la desocupación.

— La búsqueda de la flexibilidad por parte de los gobiernos y los empresarios hace que los reajustes que imponen la recesión y la competitividad recaigan principalmente sobre los componentes del mercado de trabajo, empleo, salarios y prestaciones sociales, o sobre algunos grupos determinados de la población activa, mediante reducción de personal, debilitamiento de la estabilidad del empleo y de las remuneraciones.

— Hay una evolución en el pensamiento de los actores sociales respecto a la responsabilidad que les cabe en los períodos de estancamiento y de crisis.

— El sindicalismo europeo hoy busca más una articulación con las iniciativas empresariales que la confrontación con ellas, porque ha concluido que "es preferible la negociación que la imposición".

En este sentido son ilustrativas las palabras de Bruno Trenti, secretario del sindicato italiano CGIL, que en una entrevista señala: *"la innovación tecnológica trastornaba el modo de organización del trabajo, y por tanto, la flexibilidad que se había considerado por mucho tiempo el peor enemigo del sindicalismo, se*

*convirtió en una solución forzosa*".<sup>1</sup>

También un sindicalista metalúrgico alemán explicó en 1990: *"la flexibilidad es una tendencia mundial a la que tendremos que hacernos a la idea y construir un nuevo tipo de política sindical que se inserte en ella"*.<sup>2</sup>

La IG Metall considera que la crisis actual coloca a los sindicatos en la obligación de reconsiderar su estrategia desde una perspectiva más general. *"Se debe procurar que la crisis del empleo no lleve a una crisis de legitimidad del sindicalismo. Para ello se debe contribuir a la elaboración de una verdadera política estructural, centrada en la creación de empleo y en innovaciones que desemboquen en una mejora de la calidad de vida"*.

El sindicato resume ejes de la política sindical que recomienda para el futuro:

*"Negociar colectivamente y con los poderes públicos las decisiones en materia de empleo y distribución de los ingresos"*.

*"Obtener nuevas reducciones de las jornadas como alternativa a las supresiones de empleo"*.

*"Oponerse a medidas de racionalización que redunden únicamente en perjuicio de los trabajadores"*.

Analizando la reforma española, Andrés López Rodríguez, abogado asesor de la Unión General de trabajadores de España (1990), explica que los sindicatos se opusieron cerradamente, por considerar que las modificaciones normativas no tendrían el efecto de crear empleo debido a que la alta tasa de paro española obedece a causas estructurales y a una mala política económica, no a la normativa laboral.

Sin embargo, lo más preocupante es que la reforma, una vez aprobada —aun con la oposición del sindicalismo—, al no ser producto del acuerdo entre las partes se verá permanentemente cuestionada y recurrida.

Estas y otras declaraciones pueden consultarse en la obra de Rojas y otros: *La flexibilidad laboral. Aportes para un debate pendiente*.

## **La flexibilidad en América**

El generalizado debate existente en el mundo industrializado acerca de la adaptación de las condiciones de trabajo en un mundo cambiante llegó también al continente americano.

---

<sup>1</sup> Publicada por *El Leviatán* N° 35 de 1989.

<sup>2</sup> Mencionado en *"La flexibilidad Productiva y los sindicatos"* de Eduardo Rojas.



## La situación en los países del Cono Sur

Si analizamos las relaciones laborales en el Cono Sur, siguiendo el informe de Relasur, vemos que en los países latinoamericanos predomina como algo natural la regulación estatal de las relaciones que se entretienen en torno al factor trabajo. El Estado ha cumplido esta función prolíficamente, tanto en las relaciones individuales como en las colectivas (excepto en Uruguay), con un fin de protección en el orden individual y de control más que de promoción en lo que refiere a las relaciones colectivas.

Este conjunto de reglamentaciones que abarcan los salarios mínimos, las condiciones de trabajo, la normativa de seguridad, las formas de contratación y el derecho mínimo de los trabajadores es visto como una traba para el buen funcionamiento del mercado de trabajo.

Un ejemplo de lo expuesto es el informe del Banco Mundial de 1989, que señala: *"la experiencia enseña que, excepto por motivos de seguridad y salud del trabajador, los gobiernos deberían resistirse a interferir en los mercados laborales. La legislación sobre salario mínimo, las regulaciones que restringen la capacidad de los empleadores de contratar y despedir y otras intervenciones similares, tienden a aumentar los costos, reducir la competitividad y limitar el crecimiento del empleo"*.

En la medida en que la industrialización ha avanzado y la situación política lo ha permitido, la autonomía colectiva fue abriéndose paso y a veces precediendo futuras leyes. Pero con frecuencia el reglamentarismo excesivo ha quitado enjundia a la negociación colectiva y condujo a un desfase entre la norma escrita y la norma aplicada, sobre todo en las pequeñas empresas.

A esto debemos agregar que, con la transformación mundial de la economía, la introducción de nueva tecnología y formas de producción y la acérrima competencia en el campo comercial, la legislación laboral se ha ido abriendo a nuevas corrientes doctrinarias, surgiendo el debate entre el garantismo clásico y la flexibilidad laboral. La tendencia actual se está inclinando a un mayor protagonismo de los actores sociales en la elaboración de la normativa.

Chile fue el precursor de la flexibilización al plegarse a la economía de mercado y abrirse al comercio exterior a fines de la década del setenta. Sin embargo, Argentina es el país que más ha avanzado en materia de flexibilidad y disponibilidad colectiva de la norma estatal. En los restantes países la situación es menos neta, pero indudablemente el tema seguirá siendo objeto de debate.

El tema central que nos interesa analizar está relacionado con la disponibilidad colectiva de la legislación, procedimiento difundido en los países europeos con el objeto de flexibilizar la normativa legislativa a través del acuerdo negociado entre las partes.

En Brasil, la nueva Constitución ha abierto a la disponibilidad colectiva la legislación sobre jornada de trabajo y salarios. En Chile hay un proyecto de ley que introduce la posibilidad de que las empresas de más de cien trabajadores con contrato indefinido, negocien, en caso de necesidad económica y tecnológica, la suspensión de la relación de trabajo, la disminución de la jornada con disminución de remuneración y la modulación del tiempo de trabajo. En Argentina se abren a la negociación cuestiones relativas al período de prueba, el trabajo a tiempo parcial, el contrato por tiempo determinado, la extinción de los contratos en pequeñas empresas, la modalidad de vacaciones, los despidos colectivos, etcétera.

A modo de ejemplo, Argentina ensayó una flexibilización en la que no cuentan los topes de 8 horas diarias y 48 horas semanales en la Ley Nacional de Empleo. El Acuerdo Marco de 1994 refiere a la disponibilidad del instituto del tiempo de trabajo a través de los convenios colectivos, y el convenio de la empresa General Motors establece una modulación de la jornada sobre un período anual.

No debemos olvidar que en Argentina, la CGT participa en la discusión de los proyectos legislativos que le conciernen y ha ejercido una influencia determinante en la postergación de los textos que rechaza; sin embargo, contribuyó a la extensa reforma laboral con flexibilización. Actualmente ha surgido una corriente contestataria a la política de gobierno, que se manifiesta fundamentalmente en el sector público.

### **Tendencias y diferentes posiciones**

Haciendo un análisis comparado podemos señalar:

— Existe una tendencia al abstencionismo estatal para dejar paso a la negociación colectiva.

— Se constata una tendencia hacia la flexibilidad, que se registró primero en Brasil en la década del setenta, en lo relativo a la extinción de la relación laboral; luego en Chile, en forma más abundante, y por último en Argentina, con importantes iniciativas en relación con los contratos atípicos y la disponibilidad por negociación colectiva de una serie de instituciones del derecho del trabajo.

— Una evaluación de las reformas aplicadas permite sostener que *“aún las reformas más flexibilizadoras en algunos aspectos, también han mejorado la protección a los trabajadores en otros”*. Como señaló Bronstein en 1995: *“salvo excepciones, el balance de los cambios en las legislaciones no es desfavorable a los trabajadores y sus organizaciones [...] Aunque hubo algún retroceso en las garantías sociales, la desregulación, que no llegó a los niveles preconizados por*

*los ideólogos del liberalismo y la protección al trabajador, sigue siendo la preocupación central de la reglamentación del trabajo".<sup>3</sup>*

Hay distintas posiciones frente al tema.

Algunos sostienen que una mejor protección de los trabajadores proviene del desarrollo económico y que las regulaciones laborales no hacen más que distorsionar este proceso y provocar ineficiencias. Por consiguiente, son proclives a privilegiar el libre contrato individual y flexibilizar en todo lo posible las normas laborales.

Una posición moderada acepta que la flexibilización sea dada por las propias partes sociales, a través de normas permisivas insertas en la legislación.

Otra posición dice que la red normativa en materia laboral, lejos de ser una traba, constituye un encuadramiento favorable para el desarrollo sostenido. La competitividad de la economía no debe provenir de un abaratamiento y precarización de la mano de obra, sino de su mayor integración, calificación y eficiencia. De allí que el marco regulatorio es necesario, dado que las relaciones laborales no pueden estar basadas en un contrato individual acordado por partes en desequilibrio.

El tema en debate es, pues, si la normativa laboral traba realmente el desarrollo y la creación de empleos. Si comparamos la legislación americana con la europea vemos que esta última dispone de mayor gama de contratos atípicos; ha adoptado el contrato a tiempo parcial para compartir el empleo; ha flexibilizado el tiempo de trabajo, reduciéndolo; cuenta con una flexibilidad funcional más extendida.

Si bien los sistemas difieren, una comparación permite situar en las respectivas legislaciones las tendencias que se desarrollan y quizás inspirar las adaptaciones que se requieren.

## **La flexibilidad en Uruguay**

### **Posición de los actores**

#### **Los empleadores**

El tema de la flexibilidad en Uruguay, si bien viene siendo objeto de análisis en distintos seminarios o foros jurídicos desde tiempo atrás, ha adquirido su real

---

<sup>3</sup> Bronstein 1995

dimensión de debate entre los actores sociales, a partir de la instalación de la Comisión Tripartita, en el seno del Ministerio de Trabajo, con el objeto de evaluar la necesidad de establecer un marco consensuado para la negociación colectiva.

Establecidas las metas y los objetivos perseguidos por los actores sociales, se destaca como uno de los principales la necesidad de fomentar la negociación. Entre las distintas propuestas para lograrlo, los representantes del sector empresarial propugnan que ella sea el único medio hábil para alcanzar la flexibilidad laboral, hoy necesaria para ser competitivos ante la apertura de mercados y la integración regional. Establecen materias específicas objeto de negociación, tales como horario, descanso, fraccionamiento de licencias... y admiten establecer "pisos", que deberán ser objeto de tratamiento de la Comisión para incorporar en el marco normativo.

Esta propuesta empresarial no hace otra cosa que confirmar los conceptos vertidos en el análisis y las propuestas del Consejo Superior Empresarial, presentadas en setiembre de 1994. La síntesis comienza señalando *"el sector privado empresarial está convencido [de] que el Uruguay atraviesa un período clave de su historia y enfrenta como objetivo fundamental la imperiosa necesidad de impulsar un crecimiento sostenido, a través de la adecuada inserción regional y mundial, a partir de la creatividad, el espíritu innovador y el empuje de todos sus miembros, en un marco de libertad, estabilidad, seguridad e igualdad de oportunidades para todos"*.

Menciona el documento distintos elementos que se requieren para alcanzar el objetivo, y dentro de los aspectos jurídicos e institucionales hace expresa referencia a *"tender hacia una flexibilidad de la legislación laboral de manera de contribuir a la competitividad a nivel interno, regional e internacional, a través de un perfeccionamiento de las normas sobre contrato individual de trabajo y convenios colectivos."*

Hace referencia a una serie de reformas en el área laboral que tiendan a:

— *"Aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo [...] destacando que la misma debe ir acompañada con mayores esfuerzos de capacitación y reciclaje de la mano de obra"*.

— *"Ofrecer un mercado estable y general que regule las relaciones colectivas de trabajo en las empresas y que sea efectivamente aplicado..."*.

— *"Disminuir a niveles compatibles con nuestros competidores regionales e internacionales la tributación que grava la contratación de mano de obra, la cual distorsiona el mercado de trabajo y fomenta la informalidad y la competencia desleal"*.

En este aspecto, las expectativas del sector empresarial están dadas por una reforma del sistema de relaciones laborales que *"aborde la flexibilización del mismo"*. *"La flexibilización de la legislación laboral se justifica y entiende como*

*un complemento de la flexibilización de la producción y de los servicios, que el proceso de integración regional y los programas de ajuste aparejarán de manera indefectible”.*

Significará, a juicio de los empresarios, *“la recuperación de las condiciones de libertad, adaptabilidad y capacidad de adecuarse a los requerimientos cambiantes de la economía. Se trata de desregular lo innecesario y, sobre todo, de otorgar mayor libertad a las partes para que no queden atrapadas en normas imperativas inadecuadas”.*

Sin pretender agotar el repertorio, se señala como materias que resultan importantes desde la óptica empresarial:

- la distribución del tiempo de trabajo,
- la rápida adaptación del nivel de trabajadores efectivos al de la actividad de la empresa,
- la falta de movilidad funcional de la mano de obra.

## **Los trabajadores**

A partir de la posición mencionada, corresponde analizar la respuesta del movimiento sindical. Para ello hemos recurrido a distintos artículos de prensa que transmiten la posición de algunos sindicatos, ya que lamentablemente no contamos con un documento que exprese en forma conjunta el sentir del movimiento sindical.

Por ejemplo, en *Búsqueda* del 7 de marzo de 1996 se señala que existe un documento redactado por el asesor jurídico del PIT-CNT, Raúl Varela, y por el secretario general de FUECI, Milton Castellanos, en el que se señala que *“el concepto de flexibilidad laboral manejado en los distintos encuentros entre trabajadores y empresarios supone la incorporación en la ley (marco de la negociación colectiva) la posibilidad de que en los convenios colectivos, y por el plazo de los mismos, se reconozcan condiciones de trabajo inferiores a las previstas en la legislación laboral”.*

Entrevistado el Dr. Varela en *La República* del 18 de marzo de 1996, señala que *“la flexibilidad es el precio que se solicita a los trabajadores para obtener otra cantidad de beneficios, subrayando que debemos tener en cuenta que ésta es una negociación donde las partes están transando y que la flexibilidad laboral está basada en esos parámetros; solo será establecida por los sindicatos en la negociación y tendrá vigencia durante el período del convenio colectivo, por lo que, de considerarse negativa, se podrá modificar a la firma del siguiente convenio”.*

Esta realidad determinó que las organizaciones sindicales comenzaran internamente la discusión del tema, y las primeras respuestas *“oscilan entre una*

*cerrada oposición y el condicionamiento de toda negociación a acuerdos sobre libertades sindicales y productividad”.*

Ejemplos de una oposición total a cualquier posibilidad de flexibilización lo constituyen las posiciones hechas públicas por la Asociación de Funcionarios Judiciales del Uruguay (AFJU) y el sindicato de la empresa GASEBA (UAOEGAS).

La Asociación de Funcionarios Judiciales señala<sup>4</sup> que la flexibilidad laboral *“apunta a debilitar las posiciones obreras y con ello la capacidad real de articular una resistencia a la ofensiva neoliberal de desregulación laboral”.* Agrega que *“una ley consensuada que regule las relaciones laborales está acorde con el discurso neoliberal de modernizar la sociedad, más allá de que modernizar signifique para el gobierno y los empresarios desorganizar y dividir por sectores a los trabajadores, reducir la solidaridad y aumentar la competencia en el interior de la clase obrera”.* Por eso, para los judiciales la propuesta es *“un intento de instalar en el seno del movimiento sindical la racionalidad propia del neoliberalismo que es la racionalidad del mercado”*, cosa para ellos inaceptable.

En la misma posición, UAOEGAS elaboró un documento que fue publicado íntegramente en *La Juventud* del 10 de marzo de 1996. La idea gira en torno a que *“el objetivo central debe estar centrado en armar de ideas al movimiento sindical para poder organizar la resistencia a una ofensiva que tiende a destruir las conquistas logradas en más de cien años de lucha de los trabajadores”.*

Analizadas las experiencias mundiales, concluyen: *“la reestructuración es presentada como una consecuencia natural del desarrollo tecnológico, y no como lo que realmente es, una respuesta de la clase dominante, tendiente a lograr un sustantivo aumento de las tasas de ganancia”.* Estudiada la evolución nacional, mencionan: *“el marco propuesto implica lograr una larga aspiración de las patronales, disponer de la mano de obra en los períodos de mayores necesidades sin límite de horario y sin pagar horas extras...”.* Concluyen señalando: *“la flexibilidad implica la reducción de mano de obra y redundante en la creación de cargos polivalentes, estando comprobado estadísticamente que la polivalencia disminuye la calidad de la mano de obra y aumenta el riesgo de accidentes. [...] Acceder a ella sería abrir una brecha para la legalización de la eliminación de los derechos de los trabajadores. [...] El movimiento sindical debe asumir una posición sin ambigüedades, elaborando una estrategia que permita resistir en conjunto esta ofensiva. De lo contrario, cada gremio basado en su fuerza, tenderá tarde o temprano, a ser derrotado por las fuerzas que impulsan esta transformación global”.*

En el artículo que ya mencionamos, publicado en *Búsqueda* del 7 de marzo de 1996, una posición intermedia es expresada por los dirigentes de la Asociación

---

<sup>4</sup> *Búsqueda*, del 7 de marzo de 1996.

de Bancarios del Uruguay (AEBU, quienes señalan *"que no aceptan la flexibilidad en los términos en que está planteada en las negociaciones, a pesar de lo cual se debe seguir discutiendo en el ámbito del MTSS, para lograr que los sindicatos más pequeños cuenten por lo menos con un marco de referencia, de negociación, de modo que cuando vengan los momentos difíciles puedan responder"*. Con igual criterio responde el secretario general de FUECI, quien no acepta el planteo tal como se ha realizado y señala la necesidad de discutirlo en forma conjunta *"con los temas productividad y libertades sindicales"*.

La Federación de la Bebida (FOEB), una vez analizado el informe técnico<sup>5</sup>, concluyó que:

— entiende necesario elaborar, promover y promulgar una ley de negociación colectiva, a nivel nacional, que suponga establecer claras reglas de juego, siendo éste el momento oportuno para concretarlo;

— es también necesario promover una ley de fuero sindical y una ley sobre introducción de nuevas tecnologías, en el más breve plazo;

— en un estudio primario sobre lo estrictamente concerniente a una ley que regule el tema, el informe merece una consideración favorable en un alto porcentaje, exceptuando la flexibilidad laboral;

— es inadmisibles y se rechaza de plano que cuando se está discutiendo una ley de negociación colectiva, se ponga un tema que nada tiene que ver con ella, como la flexibilidad laboral.

Por todas esas razones, el comunicado de la Federación termina afirmando que se aprobará cualquier proyecto de ley siempre que no contenga normas sobre flexibilidad, ya que *"los trabajadores no están dispuestos a aceptar que se legisle sobre beneficios que costaron muchísimos esfuerzos conquistarlos a trabajadores de varias generaciones y que hoy quieren ser desvirtuados..."*.

También Zully Andreoli (secretaria general adjunta de la FUS), en una entrevista concedida a Sergio Israel para un trabajo de próxima publicación, opina que un acuerdo social es muy difícil en estos momentos porque se está pidiendo a los trabajadores una flexibilidad que, en caso de firmarse, significa *"hipotecar toda la vida sindical, la seguridad y los logros que han obtenido hasta ahora"*. Ante la pregunta concreta de cuál es su evaluación sobre un posible acuerdo social, respondió que, a su criterio, *"en este momento es bastante difícil que ese acuerdo pueda producirse, en la medida que las patronales hoy se han sentado a la mesa con condiciones muy fuertes que hipotecan toda la vida sindical, la seguridad y los logros que los trabajadores han conseguido hasta ahora. Las empresas están dispuestas a negociar en la medida en que nosotros cedamos un montón de cosas; entre ellas, conquistas que nos han costado*

---

<sup>5</sup> En *La República*, 24 de febrero de 1996

*mucho tiempo, para tener a cambio la obligatoriedad de negociar. Ante eso evaluó que es muy difícil, en la medida que se nos siga pidiendo ceder todo, que los trabajadores podamos llegar a un acuerdo... Los dirigentes de hoy tenemos la responsabilidad brutal de que si firmamos esta flexibilidad que hoy se nos pide hipotecamos al movimiento sindical de aquí en adelante”.*

Creemos importante no dejar de lado la posición del presidente de la Federación ANCAP, Hugo de Mello, que aparece en el espacio destinado a los dirigentes en *La República*<sup>6</sup>: *“Con convenio o sin convenio, con consentimiento o sin consentimiento de los trabajadores, todas las industrias, todos los centros de trabajo se reestructuran. Introducción de nuevas tecnologías, flexibilidad, polivalencia son temas que están en el orden del día de todas las patronales y naturalmente deben estarlo en los debates de los trabajadores y sus organizaciones sindicales. Para una organización sindical clasista (que tiene claro que toda lucha reivindicativa es esencialmente política), no perder de vista que trabajar para cambiar la sociedad injusta en que vivimos es un objetivo sustancial, resulta fundamental. Como fundamental resulta también comprender que ninguna organización sindical puede, por sí sola, acometer con éxito el objetivo de las transformaciones, en un sentido progresista. Somos parte de un conjunto de fuerzas populares que seguimos creyendo en el ideal de la justicia social y luchando por ella. Pero nadie transforma la realidad desconociéndola, ni tampoco aislándose de ella. Por eso, para las organizaciones sindicales, participar de la discusión de las transformaciones que se están produciendo en el mundo del trabajo resulta imprescindible, no sólo para tratar de evitar consecuencias indeseables del modelo que se viene aplicando, sino también para cimentar con nuestros planteos un modelo de alternativa. Un modelo que no rehúya el objetivo de mejorar la calidad de los productos, hacer más eficientes los servicios, alcanzar niveles de competitividad en la región y en el mundo, pero no basado en la superexplotación de los trabajadores, en la pérdida de conquistas sociales o en dejar de lado los lazos de solidaridad entre los integrantes de nuestra clase social”.*

## **Interrogantes**

Hace ya casi diez años que Bronstein sostenía que lo que actualmente conocemos como “rigidez” del mercado de trabajo es en gran medida una forma

---

<sup>6</sup> del 25 de marzo de 1996.



de regulación del trabajo producto de una situación económica y tecnológica, de una formulación política, de una organización del trabajo y de una actitud mental hacia el trabajo que tienen correspondencia con un momento histórico determinado, que hoy ha dejado de tener vigencia. Y concluía afirmando que *"ni panacea universal ni fuente de todos los males, la flexibilidad del trabajo es en realidad la expresión de una regulación del trabajo que cambia, debido a que su entorno económico, sociológico, técnico, cultural y aun político también ha venido cambiando"*. Para él sería ilusorio pensar que el Derecho del Trabajo de los "treinta gloriosos" atravesará incólume todas las pruebas a que se ve enfrentado ante la nueva realidad que significan economías con altas tasas de desempleo, estancamiento, recesión y competencia internacional, las modificaciones profundas que sufren las estructuras del mercado de trabajo, y los cuestionamientos —justos o no— al Estado de bienestar social.

E inmediatamente se preguntaba: *"¿Significa ello que la flexibilidad del trabajo es una evolución 'natural', que debe aceptarse por solo fatalismo?, ¿significa que debe aceptarse exactamente según los términos como ha venido planteada por los apóstoles de la 'desreglamentación'?, ¿significa que todo lo que puede haber de regresión social en algunos enfoques de flexibilidad del trabajo es un precio necesario que debe pagarse por el cambio que se está viviendo?"* Su conclusión es que, para responderlas, es necesaria una reflexión profunda; ella mostraría que un debate sobre el tema es indispensable, pero que también el mismo debate se ha dramatizado, porque hasta el momento se ha centrado en los aspectos disfuncionales de la flexibilización, sin detenerse en lo que puede traer de positivo.

Bronstein encuentra las razones de la dramatización en el momento que se vivía en Europa a fines de los ochenta, con la profundización en la integración de la CEE, por las presiones para incluir todo lo social en la lista de cargas que pesaban sobre la economía, impidiéndole crecer y obstaculizando su función de creación de empleos. Para él, encerrado el debate en esos límites, son comprensibles los temores de todos los que piensan que la flexibilidad es capaz de erigirse en el medio a través del cual el espacio económico puede construirse a expensas del social. Entiende que se debe ampliar la perspectiva y reconocer que, en una sociedad compleja como la actual, los problemas de flexibilización del trabajo no pueden dissociarse de los que tienen que ver con otras flexibilidades que deben extenderse al resto de la sociedad, *"incluyendo lo que el informe Dahrendorf llama la 'flexibilidad de los dirigentes de empresa', que deberían tener a la vez el gusto de la aventura del cambio, de la innovación y del sentido de responsabilidad"*. En esta perspectiva, Bronstein entiende que la flexibilidad podría ser concebida como *"un fenómeno que se extiende sobre un terreno en que empleadores y trabajadores tienen intereses comunes y no antagónicos [...]"*

*No hay razones para rechazar la idea de que deberían buscarse los medios de restablecer la ecuación entre las necesidades de flexibilizar la regulación del trabajo que parecen necesarias para redinamizar la economía y las de preservar los derechos de los trabajadores, que deben seguir presidiendo la ética del crecimiento económico. La flexibilización no debería formularse en contra de los trabajadores sino con ellos".*

Siguiendo esta línea de pensamiento nos inclinamos a pensar que el Derecho del Trabajo y el sistema de relaciones laborales no son los únicos responsables de la crisis actual, y que su modificación no provocará necesariamente un aumento de empleo. Sin embargo, admitimos que en una época de tan profundas transformaciones, la naturaleza del Derecho Laboral determina que se imponga un conjunto de modificaciones de las que difícilmente podrá abstraerse.

Este conjunto de cambios requiere una nueva actitud de trabajadores y empleadores, pudiéndose considerar:

— El informe de la OIT de 1988, que señala que, desde el punto de vista de la rentabilidad económica, una movilidad excesiva puede atentar contra los objetivos fijados y crear nuevas rigideces para las empresas, y que es indispensable un mínimo de estabilidad para lograr una verdadera dedicación de los trabajadores a sus tareas, para el logro de los objetivos de producción y desarrollo de mediano y largo plazo.

— Las declaraciones de Ray Marshall (ex ministro de Trabajo de Estados Unidos), quien sostuvo que flexibilizar los medios de producción convirtiendo la mano de obra en un simple elemento del precio de costo y establecer una libertad de contratación y despido excesiva puede convertirse en un arma de doble filo. Para él era fundamental la identificación del trabajador con el destino de la empresa como único elemento que puede inducirlo a querer perfeccionarse, y en orden a ello concluía que era indispensable una cierta estabilidad en el empleo, una protección social conveniente y un personal informado de los proyectos de la dirección.

Hemos visto algunas respuestas de determinados sectores del movimiento sindical a la propuesta de incluir el tema de flexibilidad en el proyecto de ley de convenios colectivos. Pero, en los hechos ¿cuál es la realidad?

Como expresa De Mello en el artículo de *La República*: "con convenio o sin convenio, con consentimiento o sin consentimiento de los trabajadores, todas las industrias, todos los centros de trabajo se reestructuran. Introducción de nuevas tecnologías, flexibilidad, polivalencia son temas que están en el orden del día de todas las patronales y naturalmente deben estarlo en los debates de los trabajadores y sus organizaciones sindicales...". Esos temas han estado, están y estarán en las relaciones obrero-patronales, agregamos. Y ¿cuál ha sido

la respuesta de los trabajadores?

Analizando algunos sectores comprobamos que se han aceptado determinados grados de flexibilización. Por ejemplo, en el sector de la bebida, la reconversión de algunas empresas o su adecuación para enfrentar el desafío de la competitividad ha implicado cierta flexibilidad salarial (convenios salariales de rama y por empresa basados en la evolución del tipo de cambio, convenios de productividad en determinadas secciones de alguna empresa), flexibilidad en la organización del trabajo (polivalencia en algunas empresas o sectores de empresas), flexibilidad numérica (tercerizaciones). Como contrapartida, las empresas en algunos casos debieron admitir el acceso a información del sindicato y participación de éste en el proceso de toma de decisiones en materia de organización de la producción.

Pero el sector de la bebida no es el único ejemplo; también en las industrias del papel, textil, del caucho, etc. se constatan acuerdos flexibilizadores.

En el mismo sentido, son muy numerosos los convenios salariales (de rama o por empresa) que aceptan la variación del tipo de cambio como indicador para el ajuste de salarios e incluyen aumentos adicionales teniendo en cuenta la marcha de la empresa.

Como vemos, en todos estos casos —aun cuando no se diga expresamente— se admite cierta flexibilidad, ya sea salarial (buscando reducir costos de producción), numérica (para tener una mayor la agilidad en los ajustes de efectivos a las fluctuaciones del mercado, recurriendo a tercerizaciones o subcontratación) o funcional (que permite la utilización de la mano de obra de acuerdo a las necesidades del empleador y las calificaciones de los trabajadores, ampliando las definiciones de tareas y la movilidad del personal).

La constatación empírica es que la flexibilización se está dando de hecho en muchos sectores de la producción. Frente a ello nos preguntamos: ¿prefieren los sindicatos enfrentar los requerimientos flexibilizadores de los empresarios con absoluta autonomía, apoyados en su historia, fuerza y representatividad? Y si es así, ¿cuáles son las perspectivas para un número importante de trabajadores que no cuentan con un sindicato fuerte que los respalde?

## Referencias bibliográficas

- BOURQUE, R. y C. RIOUX, C. (1994): *La négociation collective et l'organisation du travail dans l'industrie du papier au Canada et au Québec*, Montreal.
- BRONSTEIN, Arturo S. (1989): "La flexibilidad del trabajo en los países industrializados: perfiles de un debate", en *Revista del Derecho Laboral*, t. XXXII, nº 153.
- BRONSTEIN, Arturo S. (1995): "Reforma Laboral en América Latina: evolución y tendencias recientes", en *La reforma laboral en América Latina*, Venezuela.
- LÓPEZ GUERRA, G. (1990): "Los derechos laborales y la flexibilidad", en *Revista del Derecho Laboral*, t. XXXIII, nº 157.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, Andrés (1994): "Una reforma controvertida", en *Revista del Trabajo*, año 1, nº 4, setiembre-octubre.
- MARSHALL, Adriana (1994): "Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América Latina", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 113, nº 1.
- PÉREZ DEL CASTILLO, S. (1994): "La flexibilidad laboral: una perspectiva internacional comparada", exposición formulada en el Foro del Ceres, "Flexibilidad laboral en Uruguay".
- RASSO DELGUE, Juan (1994): "La negociación colectiva como fuente de la flexibilidad", ponencia para las VII Jornadas Rioplatenses de Derecho, Punta del Este, 27 al 29 de octubre de 1994.

### Resumen

*La discusión sobre la flexibilidad laboral se mueve entre dos fuegos. De un lado, se promueve la desregulación, atribuyendo a las normas jurídicas los principales problemas de la economía del trabajo. En contraposición, se sostiene que los derechos no deben modificarse, ya que las leyes no son responsables de las insuficiencias de la economía. Entre estos extremos surge una posición que identifica la flexibilidad con la adaptación de las normas a una nueva forma de producción impuesta por las nuevas tecnologías, y más que analizar las motivaciones para la flexibilidad, propone atender al cuánto, el cómo y el a cambio de qué. El artículo describe las experiencias en algunos países de la Unión Europea y del Cono Sur. Aunque las situaciones son muy diferentes, las medidas pueden clasificarse en dos tipos: las que flexibilizan las rigideces normativas y las que subrayan la autonomía. Finalmente, analiza la posición de los actores sociales en Uruguay. En la postura empresarial se evidencia el por qué y el cómo de la necesidad del cambio, aunque no queda tan claro el cuánto. La respuesta sindical, por su parte, va desde la extrema oposición a la flexibilidad, por considerarla contraria a las conquistas de los trabajadores, hasta su aceptación por entender que la realidad la impone.*