



El fenómeno de la tercerización en Uruguay, ¿qué piensan los actores?

1. INTRODUCCIÓN.

La tercerización de actividades, la intermediación, la subcontratación de personal o el suministro de mano de obra, son términos que los trabajadores uruguayos escucharon en varias oportunidades durante el fin del siglo pasado y los primeros años del actual.

Sin perjuicio que eran presentados como herramientas modernas, eficientes y favorables al trabajo, no eran bien vistos por las personas trabajadoras, ya que implicaban pérdida de derechos y menores remuneraciones.

En los ámbitos judiciales y académicos, los términos mencionados generaron grandes debates, desde la conceptualización hasta las consecuencias que estas herramientas traían sobre la organización del trabajo, sobre los derechos y sobre quién debía recaer la responsabilidad de los incumplimientos. También en estos ámbitos, una corriente de pensamiento presentaba estas herramientas como manifestaciones de la modernidad y les otorgaban el carácter de “inevitables”, ya que el mundo circulaba hacía ese camino, y oponerse a ello era no reconocer el avance de las nuevas formas de organización del trabajo, en definitiva, pretender mantener una forma de organización que ya no existía.

En los hechos, estas herramientas se prestaron en muchos casos para el fraude laboral, fundamentalmente en los sectores de seguridad y limpieza, en los cuales, empresas insolventes contrataban el personal, y luego desaparecían, dejando importantes deudas salariales. Era común que estas personas se encontraran de un día para el otro con que la empresa ya no existía, y carecían de patrimonio que hiciera frente a las deudas. En la gran mayoría de los casos se trataba de sociedades anónimas, lo que agregaba dificultades extras.

Ante esta situación, se sancionan leyes que establecieron la responsabilidad de la empresa principal, diferenciando la misma en solidaria y subsidiaria, según los controles que se hubieren realizado.

Estos instrumentos legislativos generaron también un importante debate, en primer lugar de neto carácter político, con corrientes que sostenían que la regulación impediría la contratación y que en definitiva terminaría conspirando contra el empleo. En segundo lugar, se realizaron cuestionamientos sobre las figuras reguladas y el alcance de la responsabilidad establecida en la legislación.

Estos cuestionamientos llevaron incluso a la sanción de una nueva ley, que modifica y aclara algunos aspectos de la regulación original, lo que, no evitó otras controversias que llegaron hasta los estrados judiciales.

En la actualidad, y sin la repercusión pública de las épocas cercanas a la regulación, el tema sigue en debate, por lo que en el presente trabajo analizaremos el estado actual del tema y ensayaremos recomendaciones para la acción de las organizaciones sindicales.

2. LA REGULACIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA.

El 10 de enero de 2007 se sanciona la ley 18.099, por la cual se establece que todo patrono o empresario que utilice subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra, será responsable solidario de las obligaciones laborales de éstos hacia los trabajadores contratados, así como del pago de las contribuciones a la seguridad social a la entidad previsional que corresponda.

Se realizaba la referencia a las figuras, subcontratistas, intermediarios o suministradores de mano de obra, cuya utilización genera la responsabilidad del patrono o empresario principal, en caso de incumplimiento respecto a las obligaciones laborales, de seguridad social, de la prima por accidentes de trabajo o el recupero en caso de corresponder.

Dicha responsabilidad se extiende a texto expreso al poder ejecutivo, los organismos comprendidos en los artículos 220 y 221 de la Constitución, las intendencias municipales, las juntas departamentales así como las personas públicas no estatales.

La responsabilidad era en todos los casos de carácter solidario, limitada temporalmente al período en que se hubiere utilizado alguna de las figuras descritas en la ley, y en ningún caso, los beneficios laborales podían ser inferiores a los que correspondan a la actividad y el giro en el cual se desempeña la tarea.

En líneas generales la ley atacaba los principales problemas que se habían detectado. El incumplimiento en el pago de los rubros salariales, lo que no era controlado por parte de las empresas contratantes, ya que se deslindaban completamente de la situación de quienes dependían de terceras empresas. Asimismo, al establecer la igualdad de derechos entre trabajadores dependientes de la empresa principal y de quienes eran contratos por suministradoras, elimina la posibilidad de utilizar las figuras como una forma de bajar costos, sin perjuicio que no se establece la misma condición para las otras modalidades.

La aplicación de la citada ley genera una serie de debates, centrados fundamentalmente en los alcances de los términos utilizados por ésta, la ausencia de definiciones de las situaciones abarcadas y la aplicación de la responsabilidad solidaria en todos los casos.

2.1) Definición de las figuras de subcontratista, intermediario y suministrador de mano de obra.

Ante el tenor de estas críticas, el parlamento dicta la ley 18.251, incorporando la definición de las figuras comprendidas en la ley 18.099.

A) Subcontratación o tercerización.

La legislación en ningún momento se refiere a la tercerización, que es el mecanismo por el cual una empresa recurre a un tercero para realizar una parte de su proceso productivo, y que en la legislación uruguaya se identifica como subcontratación. Es habitual que tanto la justicia como los operadores jurídicos y los trabajadores utilicen el término tercerización, que en nuestra legislación, reiteramos, está definido como subcontratación.

Y el mencionado instituto, subcontratación o tercerización, se define en el artículo 1º literal A refiriéndose a la figura del subcontratista “ *(Subcontratista). Existe subcontratación cuando un empleador, en razón de un acuerdo contractual, se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia, para una tercera persona física o jurídica, denominada patrono o empresa principal, cuando dichas obras o servicios se encuentren integrados en la organización de éstos o cuando formen parte de la actividad normal o propia del establecimiento, principal o accesoria (mantenimiento, limpieza, seguridad o vigilancia), ya sea que se cumplan dentro o fuera del mismo.*”

La figura requiere una relación triangular, empresa principal - subcontratista - trabajador, y que la obra o servicio integre la organización de la empresa principal y forme parte de la actividad normal de la contratante, ya sea con carácter principal o accesorio. Define a texto expreso algunas actividades como mantenimiento, limpieza, seguridad o vigilancia.

La definición legal en este caso a su vez generó debates sobre qué es una tarea principal o accesorio, si la enumeración realizada lo era con carácter taxativo o enunciativo, y si era determinante la tarea del trabajador involucrado o la obra o servicio contratado. Sobre estos puntos, la justicia laboral expresó “ *(...) se trató de servicios propios del giro principal de (...), que no es otro que las actividades vinculadas a la forestación. Y las tareas de cocinero, prestadas por el actor ingresan como parte del objeto del contrato celebrado entre empresas. Pero, desde otro punto de vista, también pueden considerarse que las actividades de cocina se trata de actividades accesorias pero que se insertan como parte de las actividades que quedan comprendidas en el artículo. 1 De la Ley 18251. (...) cuando hay prestación de obras o servicios por un sujeto con personal propio para otra persona, exigiendo el legislador que las obras o servicios contratados, formen parte de la actividad*

normal o propia del establecimiento, principal o accesoria (mantenimiento, limpieza, seguridad o vigilancia) ya sea que se cumplan dentro o fuera del mismo, incluye de modo no taxativo la mención a determinadas actividades que pueden ser consideradas accesorias pero incluidas en las leyes de tercerización. (...) Y en cuanto a las actividades accesorias, la inclusión entre paréntesis que la ley efectúa de los servicios de mantenimiento, limpieza seguridad y vigilancia, ha planteado la interrogante en doctrina de qué solución dar a otros servicios no mencionados a texto expreso. El Tribunal considera que la ley no formula la mención a los servicios aludidos con carácter taxativo, ni excluyente de otros. (...) el actor prestaba servicios de cocina en condiciones de permanencia en el establecimiento en que se prestaban los servicios vinculados directamente y como parte normal o propia del establecimiento, para todo el personal contratado para el cumplimiento de actividades contratadas entre las empresas. “ Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 3er. turno. Sent. 393/018. Base de Jurisprudencia Nacional Pública.

B) Intermediación.

En el literal siguiente se define la figura del intermediario “(Intermediario). Intermediario es el empresario que contrata o interviene en la contratación de trabajadores para que presten servicios a un tercero. No entrega directamente los servicios u obras al público, sino a otro patrono o empresario principal.”

La distinción con la figura del subcontratista es que el intermediario se limita a contratar trabajadores para que realicen la tarea para otra empresa principal, sin que su actividad normal sea realizar dicho servicio, sino solamente contratar trabajadores.

En referencia a estas dos figuras, el artículo 2º de la ley establece que no comprende los servicios ocasionales, descartando los casos en que se debe contratar a alguien para una tarea puntual. A modo de ejemplo, un cerrajero por una cerradura con problemas, la rotura de un vidrio, un problema eléctrico puntual, etc. Esta distinción responde directamente a algunas críticas que sostenían que la definición genérica llevaba a que cualquier contratación de un servicio podría ingresar en el concepto de subcontratación.

C) Suministro de mano de obra.

En el literal C del artículo citado, se define a la Empresa suministradora de mano de obra como “Agencia de empleo privada o empresa suministradora de mano de obra es la que presta servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona física o jurídica (empresa usuaria), que determine sus tareas y supervise su ejecución.”

La figura comprendida en este último caso, es aquella que se limita a contratar personas que realizarán tareas en otra empresa y bajo la supervisión de esta, sin brindar ninguna obra o servicio.

Finalmente, y en referencia a las figuras comprendidas en la legislación, el artículo 4º excluye los casos de distribución, remitiendo a la legislación pertinente.

2.2) Responsabilidad solidaria y subsidiaria. Mecanismos de control y retención del empresario principal.

El restante aspecto cuestionado, la aplicación de la responsabilidad con carácter solidario, también es regulada en la nueva legislación, agregando el caso de la responsabilidad con carácter subsidiario, sin perjuicio que no la define.

Asimismo, agrega una serie de herramientas de control, retención y pago con subrogación respecto a los créditos susceptibles de ser reclamados al empresario principal.

Los mecanismos de control a disposición del empresario principal abarcan todas las modalidades previstas en la ley, subcontratación, intermediación y suministro de mano de obra.

En dichos casos, el empresario principal está habilitado a solicitar información respecto al cumplimiento de las obligaciones laborales y de previsión social, en particular, la declaración nominada de historia laboral, certificado que acredite la regularidad del pago de las contribuciones de seguridad social, constancia que acredite la contratación del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, planilla de control de trabajo, recibos de haberes salariales convenio colectivo aplicable, así como los datos personales de los trabajadores comprendidos en la prestación del servicio. (Artículo 4º Ley 18.251).

Mediante el ejercicio del derecho a ser informado, el contratista principal transforma su responsabilidad de solidaria a subsidiaria, no requiriendo la ley ninguna otra acción al respecto. (Artículo 6º. Ley 18.251).

Sin perjuicio de lo anterior, la legislación también le otorga la potestad de retener los pagos pendientes al subcontratista, intermediario o suministrador de mano de obra, con el fin de destinar dicho dinero al pago de las obligaciones que la legislación le permite controlar. Para ello deberá previamente ejercer la potestad de control, y en caso de retener, solamente podrá destinar dicho dinero al pago de las obligaciones pendientes. (Artículo 5º Ley 18.251).

Este mecanismo se transforma en los hechos en una herramienta de presión que utilizan las empresas principales en los casos que son citados en carácter de terceros responsables por parte de los trabajadores dependientes de las subcontratistas, intermediarias o suministradoras.

2.3) Las obligaciones y el período por el cual son responsables las empresas principales.

Las obligaciones laborales que la legislación hace responsables a las empresas principales en caso de incumplimiento de las subcontratistas, intermediarias o suministradoras de mano de obra, son todas aquellas emanadas de la relación laboral. Dentro de este marco se incluyen las previstas en normas internacionales ratificadas, leyes, decretos, laudos o decisiones de los Consejos de Salarios, convenios colectivos registrados o la documentación laboral que obligatoriamente deben extender los empleadores, como la planilla de trabajo y recibos de salario, así como las medidas aplicables en materia de seguridad y prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En definitiva, y dada la amplitud de la enumeración establecida por la ley, ninguna obligación correspondiente a un empleador con respecto a los trabajadores dependientes, queda fuera de la responsabilidad aplicable a las empresas principales.

En materia de aportaciones a la seguridad social, se excluyen las multas, recargos, impuesto o adicionales recaudados por organismos de seguridad social, así como todo tipo de sanción pecuniaria referente al pago fuera de fecha, o incumplimientos de carácter administrativo.

Dicha extensión de responsabilidad, está acotada temporalmente al período en el cual el empresario principal contrató los servicios de la subcontratista, intermediaria o suministradora de mano de obra.

2.4) Prohibiciones.

En ningún caso podrán utilizarse las contrataciones establecidas en las leyes 18.099 y 18.251 para sustituir trabajadores en conflicto colectivo, ni para suplir a quienes estén amparados al seguro de desempleo.

3. LA VISIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES.

3.1) Aproximación a la valoración y evaluación de los actores sociales sobre las tercerizaciones.

El trabajo de revisión normativa es complementado mediante el relevamiento de valoraciones y apreciaciones que, desde la perspectiva de los actores sociales, dialogan en el marco de las relaciones laborales que se constituyen sobre las tercerizaciones. Es así que se recoge, sistematiza y analiza la visión de actores empresariales y trabajadores sobre su función, utilización, impactos en temas de organización y condiciones de trabajo, negociación colectiva y valoraciones sobre los instrumentos de regulación existentes.

Para el fin antes mencionado la información cualitativa se recoge mediante la técnica de entrevistas de investigación semi estructuradas a informantes calificados, aplicada a una muestra teórica intencional asociada a las distintas adscripciones sociales referidas. De esta manera se desarrollaron entrevistas a representantes del sector empresarial en instancias de negociación colectiva de la Cámara de Industrias del Uruguay y la Camara Uruguaya de Suministradoras de Personal. Así como entrevistas a trabajadores tercerizados, representantes en Consejos de Salarios y miembros de la Comisión de Trabajo Tercerizado del PITCNT.

Como establece Valles (1999)¹, consideramos que las entrevistas de investigación permiten moverse en el tiempo junto a los entrevistados, en este caso guiados por dimensiones básicas a explorar, pero conservando la flexibilidad del vínculo conversacional. La fluidez del diálogo, con un hilo conductor intencional, recoge aspectos del fenómeno no contemplados en otros soportes (como documentos oficiales o textos normativos). La técnica es especialmente propicia para recurrir a informantes calificados, dado que sus trayectorias, experiencias y conocimientos adquieren importancia para captar las diferentes aristas del problema; mientras emergen en el diálogo elementos de valoración y balance de las principales dimensiones analíticas abordadas. En este caso, la expresión concreta que adquiere la tercerización para trabajadores y empresarios, el conjunto de iniciativas normativas e institucionales desarrolladas para su regulación, sus principales limitaciones y posibles líneas de trabajo prioritarias a atender.

¹ VALLES, M. (1999). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. España: Editorial Síntesis.

Para el análisis de los testimonios recogidos se avanza desde la perspectiva del análisis de contenido, el cual permite trascender el análisis estático abordando los problemas en su carácter históricamente y relacionalmente determinados. En particular, complementando desde Vázquez (1996)², el análisis de contenido temático permite abordar los relatos desde dimensiones conceptuales preestablecidas, que en este caso estructuran el recorrido de la pauta base de entrevista, permitiendo descomponer cada discursos en torno a los tópicos de interés y convergiendo en torno a ellos su consideración conjunta para un balance crítico del tema estudiado.

3.2) Dimensiones de análisis:

1. Tercerización: concepto, alcances, utilización y valoraciones de los actores sobre el instrumento
2. Tercerización y dimensiones específicas de la organización del trabajo y calidad del empleo
3. Tercerización, organización sindical y negociación colectiva
4. Normativa asociada al sector: valoración general y sobre instrumentos específicos

3.2.1) Concepto, utilización y valoraciones sobre el instrumento

El primer elemento que hemos buscado clarificar mediante las entrevistas se relaciona con la concepción que los distintos actores poseen sobre las tercerizaciones como instrumento. A todos ellos les pedimos que brindaran una valoración general sobre ellas, su origen, función y utilidad. Es aquí donde encontramos un primer elemento de divergencia entre los actores empresariales y trabajadores.

En el transcurso de las entrevistas, los representantes de los trabajadores establecen con mucha claridad que desde su análisis, los procesos de tercerizaciones en nuestro país son sinónimo de procesos de precarización laboral. Incluso identificando debilidad normativa respecto a otros países de la región.

“si vos me preguntas, para nosotros los procesos de tercerización son procesos de precarización laboral. En Uruguay no es viable la tercerización sin precarización laboral” (Entrevistado 1, 2023).

Hay, más allá de lo anterior, un entendimiento de que quizás haya algunas tercerizaciones inevitables; tareas muy específicas con fecha de inicio y finalización, como pueden ser

² VÁZQUEZ, F. (1996). *El análisis de contenido temático. Objetivos y medios en la investigación psicosocial (Documento de trabajo)*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.

genuinos contratos de obra, una tarea técnica particular, etc. Pero que, la dificultad para que un instrumento orientado a la eventualidad no derive en la precarización de quienes realizan tareas permanentes, radica en la necesidad de discutir y definir con claridad cuáles son las tareas eventuales y cuáles no; así como la necesidad de que el Estado genere instrumentos jurídicos que den garantía, a los trabajadores que fueran a realizar tareas tercerizadas, del respeto de sus derechos laborales. Aspectos ambos que desde la perspectiva de los informantes consultados no están garantizados en nuestro país.

“Un ejemplo de esto último es la generación de nuevas categorías donde empiezan a contratarse vía suministro o figuras similares trabajadores para tareas que antes se asumían dentro de la estructura funcional permanente (por ej. Profesionales); implicando para los trabajadores contratados en la nueva figura condiciones de precarización” (Entrevistado 1, 2023).

Desde su perspectiva crítica, el impulso de las tercerizaciones puede rastrearse en torno a la década de los 90, como expresión concreta de una perspectiva ideológica que promovía la disminución de las dimensiones del Estado. Resaltan como principal aporte del instrumento la liberación de un espacio de negocios para el sector privado en torno al personal necesario para el sostenimiento de servicios públicos, el acceso a la demanda estatal (de gran dimensión, seguridad y estabilidad), y la fragmentación de la fuerza laboral, impactando directamente en la capacidad de organización y acción de los trabajadores.

“El discurso es "el Estado es muy pesado, los funcionarios son muy malos trabajando, los privados lo van a hacer bien" y los privados son los que cobran. El privado termina haciendo negocio con tareas permanentes del organismo o gestionando procesos permanentes en empresas privadas. La tercerización permite que privados amplíen sus ganancias y generen riqueza con plata del Estado. El Estado tiene que ser chico para que el privado desembarque; cuanto más grande es el privado más le interesa ese proceso, porque se trata de un espacio fecundo y seguro para rentabilizar las inversiones” (Entrevistado 1, 2023).

En claro contraste con la perspectiva anterior, al ser consultados por el instrumento, la visión empresarial es más optimista respecto a su función y utilidad.

Por un lado, se establece una vinculación entre el surgimiento y expansión de las tercerizaciones y los procesos de deslocalización y descentralización del proceso productivo; esta perspectiva emergió particularmente en el diálogo con informantes asociados a procesos de tercerización en el sector privado, especialmente industrial. Desde esta visión, las tercerizaciones son instrumentos que serán cada vez más necesarios

y frecuentes, para sostener procesos productivos que tienden a la fragmentación y complementación desde distintas unidades, donde la empresa que realiza el producto final no tiene el control de todos los procesos intermedios. Así mismo, en lo que respecta a tareas o productos intangibles, también se hace referencia a la creciente deslocalización y globalización de los vínculos laborales, siendo la tercerización la figura que a su entender brinda mayor posibilidades para darles marco normativo. (Entrevistado 4, 2023)

Por otro lado, los actores empresariales asociados a la Cámara Uruguaya de Empresas Suministradoras de Personal resaltan que el trabajo tercerizado constituye una puerta de entrada al empleo efectivo. Según su experiencia, ante la solicitud de personal para determinada tarea, las empresas suministradoras tienen capacidad de promover aspirantes que no siempre poseen experiencia específica; perfil que tiene mayores dificultades para acceder a un puesto de trabajo en el mercado laboral general.

“Hay clientes que primero solicitan un tercerizado para determinada función, en general piden con experiencia, pero mucha veces pasa que cuando nosotros buscamos hay alguien que no la tiene pero encaja en el perfil de la tarea; entonces le proponemos que le dé la oportunidad. El cliente dice "bueno, como es un trabajo temporario". Y esa persona ingresa al mercado laboral de esa manera, y hace su experiencia. Porque si no es como el huevo y la gallina, ¿qué es primero, la experiencia o el trabajo? (Entrevistado 3, 2023).

En el mismo sentido, también rescatan la posibilidad de que el personal contratado en un primer momento como tercerizado pueda ser absorbido en la plantilla por la empresa, en base a una valoración positiva de su adaptación al puesto y su desempeño laboral. Sin embargo, el propio informante advierte que estos casos se dan en un número limitado de casos, no siendo necesariamente la regla.

“En algunos casos tercerizados después quedan efectivos en la empresa. Los ven trabajar, los ven que cumplen, etc. No pasa todas las veces, es cierto, pero a veces pasa” (Entrevistado 3, 2023)

Más allá de estas divergencias iniciales, tanto en el diálogo con representantes de los trabajadores como empresariales, hay un acuerdo respecto a la falta de información oficial y pública sobre el alcance y la composición del universo de trabajadores tercerizados; así como de su distribución en los distintos sectores y tareas en donde el instrumento está presente. Este elemento dificulta un análisis pormenorizado del fenómeno y la contrastación objetiva de sus características más salientes.

3.2.2) Condiciones de trabajo y precarización.

Conviene entonces introducirse directamente en el principal elemento asociado con las tercerizaciones desde la perspectiva de los trabajadores, la precarización laboral. Este elemento, si bien es valorado de forma distinta y matizado desde los actores empresariales, igualmente emerge en las entrevistas con ellos como uno de los tópicos de discusión en el sector, tal como daremos cuenta más adelante.

Al ser consultados por las expresiones concretas que toma la precarización en las condiciones de trabajo de los empleos tercerizados, se destacan afectaciones en múltiples dimensiones. A saber: diferencias salariales respecto al personal de la empresa principal que realiza la misma tarea; no acceso a la carrera funcional; mayor vulnerabilidad ante actos de represión sindical; cobros fuera de fecha sin control ni sanción; acoso laboral y sexual; irrespeto al derecho de licencia reglamentaria; y múltiples restricciones sobre derechos externos a la relación contractual, pero que se asocian con ella y la historia laboral, como es el acceso a créditos.

“son elementos que pueden afectar a todos los trabajadores, pero en la figura de la tercerización laboral se hacen mucho más agudo” (Entrevistado 1, 2023)

Todos estos aspectos, asociados a la precarización de las condiciones de trabajo de los trabajadores tercerizados, se destacan como especialmente profundizados en las tercerizaciones del sector público. Esto es así, por ejemplo, en lo que al derecho al descanso refiere. Según relatan los trabajadores entrevistados, el derecho al descanso en las tercerizaciones desde organismos públicos se ve especialmente vulnerado por los cambios licitatorios; los días de licencia generados son liquidados al finalizar cada contrato, pero los trabajadores no llegan a gozarlos ante la firma de un nuevo contrato de trabajo.

“El mayor impacto -de la precarización laboral- es el agotamiento mental y físico de las trabajadoras. En un momento en el que se habla todo el tiempo de salud mental, nadie se ha puesto a pensar que las trabajadoras tercerizadas pasan años sin tener una licencia” (Entrevistado 2, 2023).

“En algunos sectores incluso se ha retrocedido, licitaciones que eran a 4 años ahora son a 1 año, entonces tenés que elegir si tomarte licencia o conservar el trabajo. Los trabajadores pasan años sin poder tomarse licencia reglamentaria”. (Entrevistado 1, 2023)

Este aspecto es resaltado en la actualidad como una de las principales reivindicaciones de los trabajadores, abordada como prioritaria en la ronda de consejos de salarios del presente año. A su vez, emerge como una problemática que se profundizó ante la conquista de la preceptiva recontractación del personal que desarrolla tareas en un sector o empresa ante cambios licitatorios, sin importar las empresas que ganen dichas licitaciones.

Del mismo modo, la conquista del derecho a la recontractación del personal trajo una segunda dificultad asociada a la precarización laboral; con cada cambio licitatorio no quedan resguardadas las condiciones laborales y de remuneración obtenidas en el marco de la licitación previa, lo cual implica un rebajamiento de las condiciones de trabajo y la apertura de un proceso de negociación en el momento en donde los trabajadores se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad: al enfrentarse a la aceptación o no de las condiciones presentadas para dar continuidad al puesto de trabajo en donde se venían desempeñando.

“En general cada cambio licitatorio implica una rebaja en las condiciones de trabajo, salvo que se trate de un sector con una organización sindical muy fuerte que logre firmar acuerdos previos, donde se establezca el mantenimiento salarial. Esa situación genera muchos problemas, porque te obliga a discutir la situación salarial en el momento de mayor vulnerabilidad, como lo es un cambio de licitación. La idea es lograr un marco que no nos obligue a estar permanentemente luchando por esos elementos” (Entrevistado 2, 2023).

Por último, la propia forma contractual característica de la tercerización o el suministro de personal, es destacada como la base de múltiples casos de despidos discrecionales, persecución sindical o situaciones de acoso; en tanto profundiza la ya asimétrica relación de poder entre el sector empleador y los trabajadores.

“La forma contractual genera un escenario propicio para la discrecionalidad a la hora de decidir la continuidad laboral del personal contratado. Obviamente también situaciones graves de acoso sexual, principalmente sobre las compañeras, algo muy común por ejemplo en las empresas de limpieza. Si vos trabajas en la rama de actividad y perteneces al sindicato de la rama de actividad no es que no pueda pasar, por supuesto que puede pasar, pero tenés otras herramientas para defenderte. Ni hablar si trabajas en el sector público, porque tenés más respaldo, aún con un sindicato débil tenés otro amparo jurídico”. (Entrevistado 1, 2023).

Como advertimos más arriba, el sector empleador no establece una asociación directa entre tercerización y precarización, pero en el diálogo emerge el reconocimiento de una situación especialmente problemática asociada al sector público. Este es uno de los elementos en los que trabajadores y empresarios coinciden, al menos en términos generales, identificando dificultades particulares en la experiencia de trabajadores tercerizados en el sector público respecto al privado.

Informantes de las empresas suministradoras de personal plantean que los criterios por los que el Estado dirime las licitaciones empujan a la baja las condiciones laborales del

sector. Al tomar como criterio principal la competencia en precios, se abriría paso a empresas de menor trayectoria, solidez financiera y respaldo institucional. Todo ello porque compiten en el abaratamiento de las ofertas, apegándose a las condiciones mínimas establecidas en los pliegos licitatorios y pautas salariales gubernamentales.

“En el sector público es donde hay más controversia. Hay mucha tercerización en el sector público y ahí trabajan empresas que no son muy serias. El sector público elige a precio, y muchas veces por el precio toma empresas que no tienen garantías suficientes; entonces después vienen los problemas [...] después se dice "la tercerización precariza" yo no sé si precariza, porque son trabajadores formales, pero capaz que esa evaluación viene porque ganan menos, entonces sería una buena cosa subir los laudos para el Estado [...] Para mí en el sector público los laudos todavía están un poco bajos, pero si el Estado fija un mínimo para una tarea y vos lo elevas, podés hacerlo, pero perdés la licitación porque hay gente que se va a acoger al piso” (Entrevistado 3, 2023).

Como ya se dijo, los trabajadores coinciden en reconocer en el sector público un escenario de especial dificultad. Desde su óptica resaltan otros dos aspectos especialmente problemáticos. En primer lugar, la expansión del personal tercerizado que en los hechos sostiene los servicios principales en los organismos y empresas públicas, pero en una condición muy inferior en cuanto a condiciones de trabajo y derechos laborales. Definiendo con mucha claridad la asistencia a un proceso de sustitución de trabajadores públicos mediante el suministro de personal.

“En el estado se genera una zona gris entre los trabajadores públicos y privados; lo que pasa por la vía de los hechos es que los trabajadores privados terminan haciendo funciones públicas, pero no están amparados por el derecho público, entonces el nivel de precarización es más agudo. Vos en el sector privado podés tener una tercerización, pero si el sindicato está bien parado (como por ejemplo en la construcción) van a respetar laudos, jornales, condiciones de seguridad laboral, que se realicen las tareas adecuadas, etc. Pero en el sector se ha generado todo un aparato para estatal sobre las tercerizaciones; en algunos lugares hemos llegado a tener ordenadores de gasto tercerizados” (Entrevistado 1, 2023).

Esta problemática tiene origen, según un análisis en el que confluyen tanto los informantes empresariales como trabajadores, en la disminución del ingreso de funcionarios públicos, aún entre aquellos asociados a tareas esenciales y permanentes. Desde ambos sectores se atribuye esto, al menos en parte, a una decisión política de no incrementar el gasto vía ingreso de personal por el impacto mediático que tiene y su efecto en la opinión pública. De esta manera, tanto empresarios como trabajadores

identifican que en el Estado la tercerización abarca tareas permanentes, incumpliendo la función asignada al instrumento por razones ajenas a los criterios previstos en la normativa.

“En cada campaña electoral no has sentido: -usted aumentó los funcionarios públicos!, eran 10 mil y ahora son 30 mil, ¿por qué?-. Entonces qué hace el Estado, dice "bueno, no los contrato, los tercerizo" (Entrevistado 3, 2023).

“Hoy lo que se genera no es una disminución genuina de trabajadores, sino un proceso de sustitución de trabajadores públicos mediante el suministro de personal, para cubrir las funciones normales del organismo” (Entrevistado 1, 2023).

Sobre lo anterior hay opiniones divergentes sobre los costos que tiene la utilización del instrumento para el Estado. Mientras los representantes empresariales consideran que el recurso a trabajadores tercerizados es más económico, aun considerando las comisiones de las empresas; los informantes del sector de trabajadores establecen que es claramente más costoso.

El segundo aspecto destacado como especialmente problemático desde los trabajadores, en lo que refiere a las tercerizaciones en el sector público, tiene que ver con las disparidades salariales entre trabajadores que realizan tareas similares. Este aspecto, que como se mencionó es asociado por los informantes empresariales a las condiciones licitatorias, se relaciona desde la visión de los trabajadores con una inconveniente y cuestionable interpretación de la normativa vigente. Mientras para el sector privado se reconoce que la normativa establece la equiparación de condiciones y remuneración de los trabajadores tercerizados a los laudos correspondientes, según las categorías resueltas por cada rama de actividad en consejos de salarios; desde el Estado se interpreta que dicho criterio no alcanza a las tercerizaciones en el sector público, atribuyendo al concepto de “laudo” una referencia de exclusividad del criterio de equiparación para el sector privado, exclusividad no establecida explícitamente en la normativa.

“Es por una palabra: como –la ley- dice "laudo" y no dice "escalafón o categoría", se toma la equiparación en condiciones y laudos solo para el sector privado; una cosa así de ridícula” (Entrevistado 2, 2023).

Con más contundencia aún, desde los trabajadores consideran que aún sosteniendo esa cuestionable interpretación de la ley vigente, el Artículo 5 del convenio 181 de la OIT, ratificado por Uruguay y tomado como base para la elaboración del marco regulatorio vigente, también establece con claridad la necesidad de equiparación de condiciones y laudos. Pero que paradójicamente es en el Estado, aquel que debe garantizar el

cumplimiento de la normativa en el sector privado, en donde se verifica el mayor incumplimiento y vulneración de derechos a los trabajadores tercerizados.

“El convenio 181 de OIT establece en su artículo 5º que “los trabajadores no podrán percibir beneficios inferiores a los laudos en los consejos de salarios”, y eso se cumple para todas las ramas de actividad, pero cuando se va como suministro al Estado no” (Entrevistado 1, 2023)

Los trabajadores consultados encuentran desafíos adicionales cuando se registran lo que ellos denominan "tercerizaciones encubiertas" (Entrevistado 1, 2023). Lugares en donde se brindan servicios estatales con trabajadores de Sociedades Anónimas que pertenecen a organismos públicos. En ese caso, ni siquiera se reconoce por parte del ministerio su condición de tercerizado, cuando en términos prácticos es como opera la contratación.

“Son trabajadores que realizan tareas para el organismo en exclusividad, relacionadas a los servicios permanentes, bajo la orientación y supervisión jerárquica del organismo. Se pueden ver estos casos en el BROU a través de República Microfinanzas, en Antel mediante ACSESA, etc.” (Entrevistado 1, 2023).

En lo que refiere al impacto de las tercerizaciones en las condiciones de trabajo y el debate acerca de sus derivaciones hacia procesos de precarización, desde los informantes identifican excepciones a la regla en sectores muy específicos, asociados a tareas de alta calificación como pueden ser servicios informáticos. Allí no sólo se cumpliría el carácter secundario de la tarea desarrollada, sino que las condiciones de trabajo y remuneración estarían garantizadas por la propia calificación del personal necesario y la limitada oferta en nuestro país del mismo. La protección de derechos estaría dada “por una cuestión de mercado” (Entrevistado 1, 2023)

Finalmente, según la visión de los trabajadores, los procesos de expansión de las tercerizaciones no generarían afectaciones únicamente para los trabajadores, sino también para la sociedad en general. Según sus análisis, el desempeño de tareas esenciales por parte de personal menos calificado y con peores condiciones de trabajo, deteriora la calidad de servicios y procesos productivos. Destacan experiencias registradas en sectores especialmente sensibles, como la salud o la industria del medicamento.

“En muchos sectores se registran tercerizaciones en tareas que requieren preparación, experiencia y capacitación, pero que son trasladadas a trabajadores que no tienen la experiencia o capacitación necesaria para cumplirlas; así como a trabajadores con sobrecarga de horas de trabajo y baja remuneración. Por lo que también deterioran los servicios brindados a la sociedad en general, los consumidores, etc. Ha habido

problemas en las tareas de limpieza de la industria del medicamento, que derivaron en eliminación de stocks, en salas de cirugía, etc.” (Entrevistado 1, 2023).

3.2.3) Controles, costos y eficiencia de las tercerizaciones en el sector público

El sector público emerge en todas las entrevistas como un segmento esencialmente problemático en el universo tercerizaciones, recogiendo la mayor parte de las críticas y posibles líneas de trabajo destacadas por ambos actores sociales. Sin embargo, en esta dimensión emerge una clara divergencia entre la perspectiva empresarial y la de los trabajadores. Además, en el primer caso se incorpora al análisis de manera tangencial, mientras que para los trabajadores es un elemento central de la valoración que se hace sobre las tercerizaciones en general y en el sector público en particular.

El primer elemento a destacar, que encuentra en mayor o menor medida respaldo en los relatos desarrollados por ambos sectores, es la ausencia de instrumentos de relevamiento, control y seguimiento del desarrollo de este segmento del mercado de trabajo.

“Nosotros en 2016 pedimos a través de la ley de acceso a la información pública un informe a todos los entes autónomos, servicios descentralizados y a la administración central sobre que tercerizaba: cantidad, costo y si era más eficiente o no que los funcionarios públicos. El 100% de los organismos no tenían una sola evaluación, ni siquiera sabían cuánto gastaban en tercerizaciones” (Entrevistado 1, 2023).

El aspecto anterior lleva a los trabajadores a una primera conclusión contundente respecto al vínculo del Estado con las tercerizaciones:

“La actitud es extremadamente irresponsable: terceriza tareas permanentes, gasta dinero público, pero no evalúa” (Entrevistado 1, 2023).

Desde la perspectiva empresarial, si bien no arriban a esa conclusión, al ser consultados por la dificultad para recabar información reconocen que *“tampoco hay tanta información sobre las tercerizaciones” (Entrevistado 3, 2023).*

Asociado a la falta de controles, los trabajadores son muy críticos respecto a la fiscalización que desde el Estado se ejerce sobre los organismos que tercerizan y las empresas contratadas. Desde su óptica, como se mencionó en el apartado anterior, la precarización laboral de los trabajadores tercerizados tiene su base en una interpretación de la normativa que coloca al trabajador tercerizado en el sector público en una situación

de mayor vulnerabilidad; no solo respecto a los funcionarios públicos, sino incluso respecto al trabajador tercerizado en el sector privado. Por lo tanto, el punto de partida desde donde se debería controlar la adecuada utilización del instrumento es deficiente. Sumado a eso, mencionan como escasos los procedimientos de control sobre aspectos esenciales como el cumplimiento de obligaciones salariales hacia los trabajadores, la no asignación de tareas que excedan las bases contractuales, cumplimiento de normas sobre seguridad y salud ocupacional, etc. Todo lo cual ha quedado en general, desde su visión, sujeto a la capacidad de relevamiento y denuncia de los trabajadores.

“el rendimiento de la normativa ha estado atado a la existencia de base sindical, si no hay base sindical no hay garantías. Incluso el Estado sigue contratando a empresas incumplidoras; en este país si estafas a los trabajadores es normal y el Estado lo ampara. Si yo te contrato a vos, no te pago y te reprimo, me puedo presentar de nuevo y a pesar de que tenga denuncias me van a contratar. En administración central habían cooperativas a las que se les pagaba 1,5 millones de pesos por mes y a los trabajadores no se les pagaba el sueldo. No hay mecanismos de fiscalización y sanción; el contralor lo hacen los trabajadores y el sindicato. Los trabajadores terminan haciendo tareas que corresponden al MTSS: bajan las licitaciones, verifican que las categorías estén bien, los laudos, etc. Pero eso es trabajo que debería hacer el Estado” (Entrevistado 1, 2023).

Desde el empresariado asociado al sector reconocen la existencia de problemas de fiscalización en el sector. Según relatan se efectúan de manera correcta y periódica principalmente en organismos y empresas de mayores dimensiones.

“depende del organismo, hay organismos que controlan todo antes de emitir pagos, las empresas más grandes son las que mejor controlan” (Entrevistado 3, 2023).

La mayor divergencia se recoge en torno a las implicancias financieras que para el Estado tendrían las tercerizaciones. Si bien se carece de información al respecto, desde los sectores empresariales sostienen con claridad que aún considerando el margen de ganancia de la empresa contratada, para el Estado contratar personal por esta vía es más económico.

“Elegir tercerizar es un tema político, también es económico, porque las tercerizaciones suelen ser más baratas que pagarle a un funcionario efectivo el [...] Estado es reacio a tomar gente por cuestiones políticas y además porque le sale un poco más barato que tomar a un efectivo, pese a que paga una comisión nuestra” (Entrevistado 3, 2023).

En clara contraposición, los trabajadores establecen con mucha claridad que, en el mejor de los casos, el costo es similar; y en términos generales, las tercerizaciones resultan más costosas.

“También es cuestionable la conveniencia de tercerizar para el Estado en términos de costos, porque al trabajador se le podrá pagar menos que al funcionario público, pero eso es complementado por el margen que capta la empresa y termina siendo igual o incluso más caro. La tercerización incluye: el salario a pagar, los aportes patronales, los gastos administrativos, y las provisiones que se le ponen que cualquier empresa sería las tiene” (Entrevistado 1, 2023).

En segundo lugar, los trabajadores destacan que la única forma por la que se podría generar un ahorro en el costo de los empleos tercerizados sería mediante la profundización de la precarización laboral, de tal forma que los costos inherentes a la utilización del instrumento sean compensados por la porción que corresponde a los trabajadores. En sentido contrario, la tercerización o bien sería más costosa, o bien pasaría a ser inconveniente para la empresa contratada o suministradora.

“A ninguna empresa le va a convenir más, realmente tiene mayores costos. Si vos a una empresa le exigís que paguen al tercerizado lo mismo que a un público, ¿de dónde sale el margen de ganancia? para la empresa es más caro” (Entrevistado 2, 2023).

Es justamente el aspecto antes mencionado lo que lleva a los trabajadores a ver como muy difícil conseguir voluntad política para revertir la precarización laboral de los trabajadores tercerizados por el Estado, entendiendo la precarización como algo que mientras existan de manera generalizada las tercerizaciones será inherente al instrumento.

“Uruguay tiene una situación grave de precarización laboral pero no hay condiciones para desandararlo; porque ¿cómo sería? Una ley nueva mucho más clara que la que tenemos, indicando taxativamente su aplicación a todas las ramas y sectores, incluyendo el público. Pero eso implicará un gran aumento del gasto público, porque sobre la equiparación salarial y de beneficios habría que agregarle todos los gastos asociados a la tercerización. En los pocos sectores donde se ha logrado la equiparación, como en el caso de UTE, el funcionario tercerizado termina saliendo más al Estado que el funcionario público. El trabajador que entra por suministro cuesta un 60% o 70% más que el funcionario público. En estos casos, la derivación lógica debería ser la absorción por parte del organismo, que UTE por ser un ente puede hacerse por razones de servicio, pero no ha sucedido” (Entrevistado 1, 2023).

Más allá de todo lo anterior, y asumiendo que los costos y la eficiencia que implica para el Estado la expansión de las tercerizaciones son un tema de debate ante la ausencia de datos generales y sistematizados, los trabajadores se plantean la posibilidad de que en algunos casos pudiera ser un instrumento más económico; por ejemplo, en aquellas instituciones en donde existen mayores diferencias en las condiciones de trabajo de los tercerizados respecto a los públicos. Sin embargo, aun existiendo esa posibilidad, son claros al establecer que por su condicionamiento a la precarización laboral, no debería ser una alternativa para el Estado.

“Aun habiendo ahorro, jamás podría justificar la precarización del trabajo. Hay tres aristas a evaluar, el tema legal, el tema económico y el tema ético y social” (Entrevistado 1, 2023).

3.2.4) Tercerización, organización sindical y negociación colectiva

En la órbita del PIT CNT existe orgánicamente una comisión para el abordaje de los temas relacionados con el trabajo tercerizado desde abril del 2013. Sin embargo, el tratamiento de la temática es anterior y la comisión surge impulsada por una primera resolución congresal previa al 2010 en la que por primera vez se establecía una posición de la organización sindical, marcando su rechazo al instrumento. Este proceso se desarrolló ante el creciente uso de la figura y el desborde que dicha situación estaba generando en el mercado de trabajo, implicando importantes perjuicios para los trabajadores.

“los congresos posteriores ya empezaron a contar con documentos específicos relativos a la tercerización, en todos ellos hay un rechazo rotundo a las tercerizaciones en los puestos permanentes” (Entrevistado 1, 2023).

Sin embargo, las tercerizaciones generan dificultades especiales para la organización sindical de los trabajadores. Estas dificultades impactan en primer lugar en la posibilidad de que los trabajadores tercerizados se organicen, esencialmente por la dispersión y la fragilidad contractual de los mismos.

Sobre el primer aspecto, puede darse que una misma empresa tenga trabajadores tercerizados al servicio de múltiples empresas y/u organismos, a lo largo y ancho del territorio nacional. A su vez en una misma empresa, y hasta en un mismo sector, pueden confluir trabajadores cuyo vínculo contractual responda a empresas distintas. Todo lo cual dificulta, si se toma como base de la organización sindical la dependencia contractual con una empresa específica (como establecen muchos sindicatos), la asociación de los trabajadores. Es así entonces que, tanto por aspectos estatutarios de la organización sindical que prima en cada lugar de trabajo, como por las dificultades de establecer

contacto y coordinar acciones, de potenciales nuevas organizaciones sindicales que respondan a empresas tercerizadoras con personal disperso; la organización sindical se dificulta. Sobre el segundo aspecto, como ya se mencionó, la inestabilidad laboral, la rotación de trabajadores y la fragilidad contractual (marcada por su temporalidad), generan condiciones desfavorables para la organización sindical.

“Cuando se observa un acercamiento entre el sindicato de rama y los trabajadores tercerizados se ha registrado acciones de represión o amedrentamiento patronal, como por ejemplo prohibirle a los trabajadores tercerizados el diálogo con los funcionarios, traslados y despidos” (Entrevistado 1, 2023).

Estas dos dificultades se ven potenciadas por la ausencia de información, que tanto desde el Estado como de las empresas, evita que los trabajadores que se organizan tengan real conciencia de la cantidad de trabajadores tercerizados y su ubicación.

“Para nosotras también es un desafío, porque si no accedemos a información a través de funcionarios que acercan contactos, o trabajadores contratados que se interesan en hacer ver donde están, no tenemos forma de desarrollar la organización sindical [...] La utilización de nuevas tecnologías, de la virtualidad, como complemento cuando no se puede la presencialidad, ha sido fundamental a la hora de desarrollar la organización sindical de los tercerizados. Ha permitido generar colectivo aún con el nivel de fragmentación y aislamiento de los trabajadores tercerizados, en especial de aquellos que están afiliados” (Entrevistado 2, 2023).

Al margen de lo anterior, en el diálogo con los trabajadores surge el señalamiento de dificultades, aún cuando se logra la organización sindical, para establecer instancias de diálogo y negociación con el sector empresarial. Esto debido a la fragmentación y falta de claridad también “de ese lado” de la relación laboral.

“Se hace muy difícil la organización, la negociación y el diálogo social ante la ausencia de patronal clara; en muchos casos la trabajadora no sabe para quién trabaja, apenas conoce una persona de recursos humanos. Esto se ha agravado con las plataformas, que son empresas trasnacionales” (Entrevistado 2, 2023).

Ahora bien, los trabajadores consultados no solo identifican afectaciones a la capacidad de organización y acción de los trabajadores tercerizados; sino que resaltan que la expansión de las tercerizaciones también ha dañado la capacidad de organización y acción de las organizaciones sindicales que nuclean a los trabajadores permanentes de las empresas y los funcionarios públicos. Mediante el proceso de tercerización, se fragmenta el personal, se genera una masa de trabajadores (en expansión) que desarrolla tareas similares en

peores condiciones, debilitando la fuerza y capacidad de negociación/presión de los trabajadores no tercerizados. De esta manera, la tercerización también debilita la posición desde la que los demás trabajadores reclaman y negocian sus reivindicaciones. La necesidad de tomar conciencia de esto es destacado como un elemento de tensión incluso a la interna de las organizaciones sindicales.

“Ha costado muchísimo entender que si los sindicatos de las empresas, en especial las públicas, no pelean por las condiciones de las trabajadoras tercerizadas, están favoreciendo un monstruo que no somos nosotros, un monstruo que se los lleva puesto a ellos. El impacto se ve, tenemos sindicatos que se debilitan a medida que las trabajadoras tercerizadas toman más fortaleza [...]un sindicato que conozco que se puso de verdad al hombro esto fue el de NUVO por ejemplo; logró no solo frenar el avance de las tercerizaciones, sino terminar destercerizando el sector. Lo hicieron porque entendieron que les favorecía y metieron a toda la gente dentro del sindicato; ese es un ejemplo de éxito. Otros han venido trabajando en esa línea, en los organismos públicos incorporando a sectores específicos de a poco; pero son ejemplos puntuales, el resto de la realidad es muy compleja” (Entrevistado 2, 2023).

El panorama de desorden, referido al inicio del apartado desde la visión de los trabajadores, también es reconocido por los actores empresariales. Particularmente desde las empresas suministradoras de personal, se identifica ese panorama como el que propició el surgimiento en 1994 de la Cámara Uruguaya de Empresas Suministradoras de Personal.

“Fue un logro porque no había cámara, porque cumple el rol de formalizar y darle más seriedad a la actividad” (Entrevistador 3, 2023).

Los empresarios identifican en ese escenario caótico inicial, y algunos hechos que trascendieron en la opinión pública donde empresas dejaron a un conjunto importante de trabajadores sin acceder a haberes adeudados, la base para el rechazo de algunos sectores al instrumento y el puntapié para acciones que buscaron desde regularizar la actividad, hasta promover su eliminación (estas sin éxito normativo).

“Habían ocurrido hechos bastante desagradables, donde gente que no tenía ningún capital, desde gente audaz a gente delincuente, se quedó con la plata tanto de la empresa como de los trabajadores [...]en una empresa multinacional americana, un día salta que hacía 2 meses no se le pagaba el salario a los trabajadores, pero el representante local había pagado todas las facturas. Y así ocurría, esa persona tuvo que dejar su cargo en aquel momento, porque era mucha plata; ese fue uno de los episodios. El otro episodio fue en una curtiembre, que tenía una cantidad de trabajadores tercerizados, y un día el

hombre que gestionaba los trabajadores tercerizados desapareció; se quedó con la plata de la empresa y con la plata de los trabajadores. Eso incluso llevó a que el sindicato del cuero resolviera no aceptar trabajar con tercerizaciones; pagamos todos, uno hace pagar a todos” (Entrevistado 3, 2023).

Ese escenario inicial, en el que de alguna manera confluyen la visión de empresarios y trabajadores, es señalado como el origen del abordaje de ese segmento del mercado de trabajo por parte del Estado y el puntapié para su reglamentación legal.

A partir de esta situación de fondo, se reconoce un proceso de creciente fortalecimiento y obtención de conquistas por parte de los trabajadores. Las reivindicaciones primarias dieron lugar a conquistas que sucesivamente fueron evidenciando nuevas dificultades, alimentando la agenda de lucha de los trabajadores tercerizados. En las entrevistas destaca primeramente la reivindicación por acceder a la recontractación ante cambios licitatorios, intentando dotar de estabilidad laboral a los trabajadores del sector. El avance en este sentido ha abierto toda una agenda de reivindicaciones, que ha buscado elevar los criterios mínimos para la contratación de personal tercerizado y generar garantías de no retroceso en remuneraciones y condiciones de trabajo para quienes son recontractados. Los trabajadores han puesto sobre la mesa la necesidad de unificar pliegos para los organismos públicos y establecer criterios unificados para puestos y tareas similares, intentando que el principio de igualdad de laudos y condiciones reconocido para el sector privado, alcance a las tercerizaciones públicas. Se ha promovido en la agenda de negociación la extensión de plazos licitatorios y buscar soluciones a derechos que se ven vulnerados por la dinámica intrínseca a las tercerizaciones, tales como el derecho a la licencia, el registro de la antigüedad de los trabajadores, etc.

“Nuestra mayor reivindicación como trabajadores era que las empresas estuvieran obligadas a contratarnos cuando se presentan a un proceso de licitación; que a la gente que ya está en el sector la tengan que contratar. Durante años solo se lograba colocar una declaración en el convenio colectivo, donde se promovía pero no se disponía que sucediera de esa manera. Una vez obtenida una cláusula que protegía la recontractación del personal que ya se desempeña en determinado sector, más allá de los cambios licitatorios, el problema que surgió es que no resguardaba de modificaciones contractuales. Es decir, la recontractación se ofrecía pero frente a licitaciones que podían generar rebaja salarial o pérdida de derechos adquiridos. La reivindicación actual refiere a la necesidad de sostener la obligación a recontractar por defecto al personal del sector, pero manteniendo el salario que ya se venía percibiendo” (Entrevistado 2, 2023).

Sin embargo, los trabajadores también identifican que su capacidad de lucha, negociación y obtención de conquistas, ha estado fuertemente condicionada por los efectos que la tercerización tiene en sus condiciones de trabajo, las posibilidades de organizarse sindicalmente y en su capacidad de acción.

“La patronal ha utilizado la fragmentación sindical como herramienta, cuando ha habido reclamos en el ministerio y va el sindicato de la empresa en donde los trabajadores desempeñan sus tareas (la que contrata la tercerización, que en general son organizaciones sindicales más fuertes), se niegan a instalar la negociación bajo la premisa de que los trabajadores tercerizados pertenecen a FUECYS, y se niegan a abrir negociaciones con los demás sindicatos. Se utiliza en este caso el derecho laboral para boicotear la negociación colectiva, el cumplimiento de la normativa y la mejora de las condiciones de trabajo” (Entrevista 1, 2023).

A su vez, la situación de la negociación colectiva para los trabajadores tercerizados también depende de si son públicos o privados; así como de si está en la rama de actividad o no. En este caso pueden identificarse tres grandes grupos: las empresas de seguridad, las de limpieza, y todo el universo de trabajadores contratados mediante la figura del suministro. En este último caso, los trabajadores reconocen una debilidad en tener dividida la negociación en dos bandejas, una para el suministro en el sector privado, en la que el estado reconoce la equiparación de condiciones y laudos con las ramas de actividad correspondientes; y una segunda bandeja para el suministro en el sector público, que permite la interpretación antes mencionada por parte del MTSS en la que no se reconoce la aplicación de dicho aspecto de la ley.

“No se tendría que haber abierto esa segunda bandeja, en todo caso se tendría que haber copiado y pegado la misma disposición que para el sector privado, haciendo referencia al art. 5º de la ley 18.099 y del convenio OIT 181. Es decir, se terminó creando una bandeja para precarizar el trabajo. De todos modos el derecho laboral establece que ante la existencia de dos normas se debe aplicar la más beneficiosa, con toda premeditación y alevosía hoy se aplica la menos beneficiosa” (Entrevistado 1, 2023).

Con mucho menos detalle el impacto que ha tenido en las condiciones concretas de contratación y trabajo, y con algo más de optimismo que los trabajadores, el sector empleador valora como muy positivo el proceso de negociación colectiva que se ha venido desarrollando en el sector.

“El balance de la experiencia de negociación colectiva y el diálogo social en el sector es bueno. Se ha llegado a un clima de trabajo amistoso, es un buen ambiente de negociación que los que saben reconocen como un buen grupo. Y se han llegado a muchos

beneficios, más allá de las restricciones de las pautas económicas en temas salariales. Además de las licencias por estudio, se han avanzado en días por situaciones asociadas a violencia de género, en caso de enfermedades de hijos y parientes, etc.” (Entrevistado 3, 2023)

Finalmente, el sector empresarial reconoce la agenda de principales reivindicaciones que en la actualidad plantean los trabajadores, aunque nuevamente atribuyen al sector público y al rol del Estado las mayores dificultades para avanzar en ella.

“De vuelta, una cosa es el sector privado y otra el sector público. En el sector privado son empleados nuestros y tienen toda la antigüedad, como cualquier trabajador. En el sector público es donde se produce el problema, porque la gente nunca tiene antigüedad, con los cambios licitatorios pasan de una empresa a la otra y empiezan de cero. En los consejos de salarios se nos planteó por ejemplo el problema de acceso al crédito, lo que se acordó fue que el que emite el certificado tiene que tener en cuenta desde cuando esa persona está trabajando en esa empresa contratante. Cuando se emite el certificado de antigüedad se debe tener en cuenta todo el historial al servicio de una misma empresa, entonces la persona puede sacar un crédito. Eso ha funcionado bien, o sea que se han buscado soluciones, pero estamos acotados por el Estado, sobre todo en cuanto a remuneraciones” (Entrevistado 3, 2023).

3.2.5) Normativa asociada al sector: valoración general y sobre instrumentos específicos

Las diferencias de apreciación sobre el impacto que las tercerizaciones tienen, y especialmente sobre el origen de las dificultades que han ido emergiendo en el diálogo con los actores, quedan de manifiesto al abordar el balance particular que cada uno de ellos realiza sobre los instrumentos normativos vigentes.

Los representantes empresariales hacen un balance altamente positivo de la normativa generada, expresando que desde su punto de vista *“las tercerizaciones en este país tienen un antes y un después de la ley de tercerizaciones”* (Entrevistado 3, 2023). Mientras que desde los trabajadores es posible dar cuenta de cierta ambigüedad, que en el contexto de sus relatos cobra sentido; en primera instancia se reconoce que *“debería hacerse una valoración positiva, en el sentido de que era necesario tener algo que abordara una situación que desbordaba”* (Entrevistado 2, 2023). Sin embargo, en base a las dificultades que enfrentan los trabajadores tercerizados, aún al amparo de las leyes, plantean que *“a veces queda la duda si es peor el remedio que la enfermedad”* (Entrevistado 1; 2023).

Si profundizamos en las razones de una y otra valoración, y retomamos las nociones planteadas respecto a las dimensiones expuestas en apartados anteriores, se verá con claridad que existen profundas diferencias en cuanto a la perspectiva desde donde se realiza el balance. Mientras los representantes empresariales ponen el foco en la formalización, estabilización y protección de conflictos jurídicos-laborales al sector de la economía que sostiene este segmento del mercado de trabajo (especialmente en lo que a las empresas que en él realizan sus actividades refiere); derivando entonces en un balance en general muy positivo de las leyes vigentes. Los trabajadores enfatizan en el concepto de precarización laboral, en la permanencia de situaciones desventajosas respecto a las condiciones de trabajo, derechos y remuneraciones para los trabajadores tercerizados; condiciones que el marco normativo no sólo no logró salvar a cabalidad, sino que desde su perspectiva en muchos casos fueron enmarcadas en la institucionalidad generada en torno al sector, evitando que los reclamos encuentren eco en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El sector empresarial parte de la situación caótica señalada en apartados anteriores, de los litigios jurídicos que emergieron de las irregularidades en el manejo de la actividad, y que derivaron en conflictos sindicales y tensiones políticas. Ante tales situaciones, en las que reconocen que llegaron a temer por la continuidad de la actividad, su valoración es que las leyes lograron salvar la actividad del sector y protegerla.

“La ley de tercerizaciones lo que hizo fue hacer responsable también al contratante, para que el trabajador tuviera 2 empresas que lo apoyaban; nosotros (la tercerizadora) y la empresa contratante. Entonces, eso limpió mucho el mercado, porque las empresas se vieron en la obligación de ver con quiénes contratan [...] Estos episodios habían marcado la actividad, porque fueron de resonancia. Con esas cosas en cartera fuimos a hablar con el Ministro de Trabajo de entonces, pensando que nos iba a decir "bueno, no trabajan más muchachos"; pero fue al contrario, salió la ley y ahí el mercado mejoró notablemente. Te repito, las empresas empezaron a preocuparse por quienes eran con los que contrataban, porque sino luego pagaban ellos. De ahí en adelante la actividad se empezó a pulir” (Entrevistado 3, 2023).

Ahora bien, desde la perspectiva de los trabajadores, la valoración primaria puede verse también como positiva, en tanto las situaciones de irregularidades y desamparo ante el cierre de empresas que dejaban haberes sin cubrir generaba una situación crítica que de alguna manera, al menos de forma parcial, encontró respuesta en la normativa aprobada.

“La ley de tercerizaciones fue importante en 2 sentidos: el primero es no dejar a tanta gente tirada, que nos pasaba muy seguido empresas que se desaparecían y dejaban

a la gente pagando. Pero terminó generando algunas garantías más, no solo para cobrar los haberes, sino en el momento en que nosotras tenemos que hacer un reclamo, por el compromiso que genera en las empresas que contratan trabajo tercerizado [...] El hecho de la responsabilidad solidaria o subsidiaria, lo que les obligo es a entender que también tienen un compromiso” (Entrevistado 2, 2023).

Pero más allá de esa valoración primaria positiva, hay dos aspectos que sustentan una posición muy crítica desde los trabajadores tercerizados a la normativa vigente en el sector; ambos relacionados a los aspectos ya analizados. En primer lugar, el hecho de que los aspectos previstos en la normativa no cuentan con estrictos y sistemáticos controles por parte del Estado, quedando en general sujetos a la presencia de base sindical, su capacidad de análisis de las situaciones irregulares y su fuerza para movilizar las denuncias.

“Solo con la ley escrita no alcanza, nos falta que se cumpla, que se reconozcan las responsabilidades de las empresas para con los trabajadores tercerizados y/o suministrados [...] la situación de precarización y vulneración de los trabajadores tercerizados llega a ser tal que se han registrado graves situaciones de acoso laboral y sexual; incluso trabajadores a los que se le indicaba como tarea lavar el auto de algún jefe. Esas situaciones han mejorado, pero principalmente sobre la base del desarrollo de la organización sindical” (Entrevistado 2, 2023).

Ante el incumplimiento de la normativa, que en parte se explicaría desde su visión a la falta de controles, consideran que están ante una realidad que *“hace cómplice de la situación de precariedad al Estado y el MTSS”* (Entrevistado 1, 2023). Expresan así mismo que, más allá de establecer la responsabilidad solidaria y subsidiaria, la figura de tercerizado genera un espacio confuso respecto a las responsabilidades en el desarrollo concreto de la actividad laboral y la empresa que debe asumirlas.

“La posición de los empresarios es que cuando tienen un problema con un trabajador en donde efectivamente realizan las tareas, la empresa que dirige la actividad allí dice “no es trabajador mío”, y ahí se genera un quiebre en los derechos laborales” (Entrevistado 1, 2023).

Los trabajadores además de críticos son escépticos respecto a la posibilidad de generar mecanismos que le den solución, debido a la extendida tercerización que desde su punto de vista haría inviable el real y efectivo control.

“Es un quiebre muy difícil de salvar, porque se debería generar una estructura nueva, una normativa nueva, agrandar el Estado porque alguien va a tener que controlar

esa estructura nueva. El 100% de las ramas de actividad están tercerizadas, algunas más y otras menos, pero la mayoría las tiene y con un gran proceso de precarización” (Entrevistado, 2023)

Finalmente, en segundo lugar, la perspectiva crítica se sustenta en la valoración de que la normativa vigente ampara los procesos de precarización especialmente expresados en el Estado. No consideran aquí que se trate de una insuficiencia, sino de una interpretación que intencionalmente diferencia al trabajador tercerizado en el sector privado, del tercerizado en el sector público; colocando a este último en situaciones desventajosas y de alta vulnerabilidad. Así mismo, el propio estado habría legitimado a su interna la utilización de las tercerizaciones para la cobertura de tareas esenciales y permanentes en los organismos públicos.

“Más allá de que la normativa y el instrumento prevé que se utilice para dotar de flexibilidad a la hora de cubrir tareas eventuales o subsidiarias; el grueso de la tercerización avanza sobre la base de la precarización y la cobertura de puestos permanentes [...] La discusión que se debería laudar es que los trabajadores deben ser acogidos por los convenios colectivos relacionados con las tareas y los lugares en donde realizan las tareas; o en su defecto el más beneficioso. Lo que no puede haber es una opción clara de generar un marco legal para la precarización, tal como sucede ante la interpretación del MTSS que deja a los trabajadores tercerizados en el sector público por fuera del criterio de equiparación de condiciones y laudos previstos en la ley [...] Hay un perjuicio constante a los trabajadores, también en el marco de las relaciones que establece el propio estado, pero no se hacen cargo de ese perjuicio”.

3.2.6) Un debate en curso, análisis de las opiniones vertidas por los actores sociales.

Más allá de la perspectiva expresada por uno y otro actor, hay algunos elementos que pueden ser sintetizados como problemáticas que emergen de manera convergente en el diálogo con empresarios y trabajadores. Elementos que pueden ser la base para líneas de acción a seguir para trabajar sobre las tercerizaciones.

En primer lugar, la falta de instrumentos para sistematizar información respecto al trabajo tercerizado, expresado en la ausencia casi total de información oficial y pública al respecto, es un nudo a desatar si se quiere realizar un análisis profundo y exhaustivo de ese segmento del mercado de trabajo, calibrar su real dimensión y especificar las dificultades que lo atraviesan.

En segundo lugar, lo anterior sugiere y sustenta la visión expresada por los trabajadores respecto a la falta de controles y procesos de evaluación del instrumento; retraso que debería encontrar respuesta tanto en términos de eficacia financiera, eficiencia productiva, como desde el cumplimiento de la normativa laboral vigente (general y específica).

En tercer lugar, tomando en consideración tanto la opinión empresarial como de los trabajadores, pareciera ser claro que las tercerizaciones previstas originalmente para dar respuesta a tareas secundarias y eventuales, han ido expandiéndose sobre tareas permanentes. Esto surge tanto en la valoración general del sector, como con un especial énfasis en las tercerizaciones relacionadas al sector público.

Finalmente y en cuarto lugar, muy relacionado con la anterior, resulta evidente y de consenso la existencia de dificultades especiales en lo que respecta a las tercerizaciones en el sector público. Dificultades que se ven reflejadas en los vínculos laborales, condiciones de trabajo, remuneraciones y calidad de vida de los trabajadores allí tercerizados. Ya sea que responda a la forma de contratación que desarrolla el Estado, acogiéndose a la competencia de precios, en cuyo caso deberá trabajarse en la elevación de exigencias en pliegos y pautas salariales; o responda a una interpretación errónea o inconveniente de la ley, que deja a estos trabajadores en condiciones desventajosas y de alta vulnerabilidad laboral. Los actores sociales identifican unánimemente que es un sector en el que debieran buscarse soluciones a la precarización (como la denominan los trabajadores) o las insuficiencias contractuales (como se han referido los representantes empresariales consultados).

4. ACCIONES SUGERIDAS.

Con diversos énfasis, las partes intervinientes en el sistema coinciden en que la legislación ha mejorado, y en algunos casos eliminado algunos de los inconvenientes más graves que generaba la utilización de las herramientas de subcontratación y tercerización de servicios.

Fundamentalmente los referidos a la insolvencia de las empresas que se dedicaban al rubro y la existencia de empresas de papel que solamente operaban como intermediarios entre el verdadero empleador y los trabajadores.

Sin perjuicio de ello, persisten inconvenientes que se han mantenido a lo largo del tiempo y que se han transformado en prácticas desregulatorias, fundamentalmente en los casos que participa el estado.

En particular en este caso, surge imprescindible revisar los derechos que amparan a los trabajadores subcontratados por parte del Estado, en particular en materia de estabilidad en el empleo y condiciones salariales. En materia salarial, se puede apreciar un cierto control por parte de los organismos, que han derivado en un mejor cumplimiento en esta materia, sin perjuicio, que los salarios negociados para estos sectores de trabajadores son preocupantemente bajos. Asimismo, en materia de seguridad en el empleo, se han tomado medidas que han mejorado en parte la situación, como el establecimiento del requisito de mantener la plantilla de trabajadores cuando se cambia de prestador, fundamentalmente en las áreas de limpieza y seguridad. Esta medida, que originalmente fue tomada en salvaguarda de los puestos de trabajo, tuvo la indeseada consecuencia de que estas personas no generan licencia, ya que, al cambiar de empleador, reinician su relación de trabajo y nunca generan licencia.

El camino a explorar podría ir por la medición de la antigüedad en el lugar de trabajo y la obligación del reconocimiento de esta impuesta en las licitaciones.

Por otra parte, en otras áreas del estado se percibe la utilización de la herramienta con criterios demasiado laxos, lo que determina que algunas personas estén años al servicio del estado, sin adquirir en ningún momento los derechos de los funcionarios públicos. Sin perjuicio de que las tareas encuadren en la definición de las leyes 18.099 y 18.251, la permanencia de las mismas en el tiempo, cuestionan seriamente el carácter accesorio de las mismas.

Asimismo, en el ámbito público y/o privado, es cada vez más común ver dependientes de empresas tercerizadas, fundamentalmente seguridad, realizando una serie de tareas que claramente se sitúan fuera de la tarea específica. Guardias de seguridad que reparten números de atención, que corroboran que personas estén en las agendas a ser atendidas y todo tipo de tareas en las que claramente están supliendo a otros trabajadores y que integran el giro principal de la empresa o el organismo público.

En definitiva, por esta vía se está desnaturalizando el instrumento, convirtiéndolo en un elemento desregulador del mercado de trabajo, dada la notoria inferioridad salarial de estos trabajadores, e incluso, su percepción de mayor inseguridad laboral con respecto a los trabajadores dependientes del empleador contratante.