

Las relaciones entre autonomía colectiva y gobierno en Uruguay: crónica con final abierto

Relations between collective autonomy and government in Uruguay: chronic with open ending

HUGO BARRETTO*

Resumen: El presente artículo, tras efectuar un breve recuento del modelo de relaciones colectivas de trabajo uruguayo, analiza el fundamento y el impacto de la regulación heterónoma en materia de protección de la libertad sindical y de negociación colectiva, regulación emitida en el marco del modelo de transformación durante los períodos 2005 a 2009 y lo que va hasta el 2012. El objetivo del trabajo es determinar si dicha regulación significó una ruptura profunda y definitiva del modelo preexistente o si enfatiza más bien alguno de sus elementos sin alterar la naturaleza.

Palabras clave: regulación heterónoma – libertad sindical – negociación colectiva – intervencionismo estatal – cambios políticos

Summary: The present article, after making a brief recount of the model of Uruguayan collective labor relations, analyzes the foundation and impact of heteronomous regulation on the protection of trade union freedom and collective bargaining released in the context of transformation model during periods from 2005 to 2009 and so far until 2012, with the purpose of determining whether the same meant a profound and definitive break of the pre-existing model or rather it emphasizes some of its elements without disturbing the nature.

Keywords: heteronomous regulation – trade union freedom – collective bargaining – governmental interventionism – political changes

CONTENIDO: I. ANTECEDENTES.– II. BREVE NOTICIA SOBRE LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO.– II.1. EL SINDICALISMO SE UNIFICA.– III. EL MODELO EN TRANSFORMACIÓN.– III.1. LA PROTECCIÓN SINDICAL COMO PRIMERA MANIFESTACIÓN DEL INTERVENCIÓNISMO «PROGRESISTA».– III.2 EL SEGUNDO PELDAÑO INTERVENCIÓNISTA: EL FIN DEL MODELO «INTERMITENTE» DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA. LA AMORTIGUACIÓN DEL IMPACTO.– IV. ¿QUÉ HACER CON LAS NORMAS?

I. ANTECEDENTES

En las elecciones nacionales de octubre de 2004 se produjo un cambio político histórico en el Uruguay: una coalición de partidos y movimientos

* Profesor agregado en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de la República.

de izquierda, que había nacido al crisol de la crisis económica y social del decenio de los sesenta y setenta del siglo pasado, se impone a nivel presidencial y parlamentario, desplazando la secuencia y alternancia de los partidos tradicionales que gobernaron casi desde la independencia misma.

El lento pero persistente ascenso de la izquierda, que la llevó finalmente al gobierno, se viabilizó mediante un proceso de unidad política de más de treinta años, precedido de un proceso de unidad sindical sellado casi contemporáneamente.

La coincidencia de procesos dista de ser casual, pero intentar siquiera una somera explicación demandaría desarrollos que es imposible plantear en este momento. No obstante, la vinculación del proceso de unidad de la izquierda política y del movimiento sindical sí resulta oportuna para destacar el paralelismo y las interferencias que históricamente han tenido esas evoluciones en el Uruguay.

II. BREVE NOTICIA SOBRE LA CONFIGURACIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

El surgimiento del sindicalismo en Uruguay no difiere de otros casos producidos en América Latina. Las peculiaridades habrá que apreciarlas en la configuración del modelo de relaciones colectivas de trabajo, que siempre representó, en el caso uruguayo, una fuerte singularidad en el contexto continental.

La llamada «cuestión social» no se planteó con los perfiles ni la virulencia conocida en países con implantación industrial poderosa, como en algunos países europeos; antes bien, se trató de una economía muy dependiente de la producción primaria, sin que esta adquiriera las características de enclave que comportó en otros países de la región. Sin embargo, el temprano aporte inmigrante europeo significó insuflar una «conciencia» y unos contenidos ideológicos contestatarios, de raigambre anarquista, que tuvo cierto predicamento y que pronto entró en debate con las tendencias socialistas, socialcristianas, y sobre el fin de su incompleta hegemonía, con las orientaciones comunistas.

Dando cuenta de la importancia del debate sobre los temas laborales a principios de siglo XX, el destacado intelectual José E. Rodó¹ dará

1 Rodó, José. *El Mirador de Próspero*. Montevideo: Barreiro & Ramos, 1958. Dice el autor que «la reducción de los horarios excesivos, o conceptuados tales por los obreros, es una de las reivindicaciones que, en Montevideo, más han servido de acicate a las huelgas, y a menudo con éxito favorable. Los maleteros y bauleros, que hasta setiembre de 1905 trabajaban diez y seis horas, desde la huelga de esa fecha trabajan solo nueve; los toneleros, que trabajaban trece horas hasta hace pocos años, obtuvieron por la huelga el horario de once; y apelando al mismo recurso, los constructores de varales lograron cambiar, en 1906, su horario de catorce y quince horas por el de diez, y los lustradores de muebles, en el mismo año, el de diez por el de nueve» (pp. 232-233).

cuenta, en un informe al parlamento, acerca de los avances de la lucha gremial y de las conquistas que fueron obteniendo los trabajadores de manera autónoma.

El reformismo social impulsado en esa época por las presidencias de don José Batlle y Ordóñez, prohijado dentro del tronco del tradicional partido Colorado (donde también encontró su límite o freno), ubicó al Uruguay entre los países pioneros en América Latina en materia de legislación social, si bien en el marco de una persistente línea evolutiva pautada por los acuerdos y otros compromisos y dinámicas que Real de Azúa denominó eficazmente como «sociedad amortiguadora»². La aplicación de un modelo de modernización e industrialismo y luego de «sustitución de importaciones» hacia mediados de siglo XX, a diferencia de otros ejemplos de componente populista en el continente, nunca tuvo un apoyo, ni siquiera un reflejo, en el nivel sindical. Muy por el contrario, el sindicalismo se construyó al margen de los favores y condicionamientos del aparato estatal, dando lugar al fenómeno, muy anotado por la historiografía, de las «lealtades divididas» del ciudadano, que optaba por apoyar una dirigencia sindical proveniente de sectores de la izquierda en el nivel laboral, pero votaba por los partidos tradicionales en el plano político. La situación se mantuvo en esos márgenes hasta fines de los años cincuenta, cuando la crisis económica y el agotamiento del modelo comenzaron a hacerse sentir y los sectores de la izquierda política y sindical iniciaron una convergencia hacia procesos de alianzas y unidad.

Este distanciamiento entre el campo político partidario y el mundo sindical explica la principal peculiaridad del sistema de relaciones laborales en Uruguay: el abstencionismo legislativo en lo relativo a la regulación de los aspectos básicos del derecho colectivo, a saber, la organización sindical, la negociación colectiva y la huelga.

En efecto, es tradicional referirse al *modelo uruguayo*, como una fórmula que sintetiza unas relaciones caracterizadas por un amplísimo margen dejado a la autonomía colectiva, que solo encuentra sus contornos en el marco de las garantías mínimas prescritas por la vía heterónoma, fundamentalmente en el orden constitucional³. En el nivel legal, solo se regulan cuestiones tan puntuales como las limitaciones al ejercicio de la huelga para el caso de afectación de los servicios esenciales.

En el resto, el sistema se estructuró con base en regulaciones de origen autónomo, en una opción que fue pertinazmente defendida por el sindicalismo y la mayoría y más prestigiosa doctrina laboralista cada vez que se vio amenazada por iniciativas legislativas reglamentaristas.

LAS
RELACIONES
ENTRE
AUTONOMÍA
COLECTIVA
Y GOBIERNO
EN URUGUAY:
CRÓNICA CON
FINAL ABIERTO

RELATIONS
BETWEEN
COLLECTIVE
AUTONOMY
AND
GOVERNMENT
IN URUGUAY:
CHRONIC WITH
OPEN ENDING

2 Ver REAL DE AZÚA, Carlos. *Uruguay, ¿una sociedad amortiguadora?* Montevideo: La Banda Oriental, 1984.

3 El artículo 57 de la Constitución se limita a declarar que la huelga es un «derecho gremial» y que sobre esa base se reglamentará su ejercicio y efectividad.

La doctrina buscó explicar el modelo a través de la teoría del pluralismo normativo y las elaboraciones en particular de Giugni. Así, en paralelo al (módico) ordenamiento jurídico de origen estatal, se materializó un ordenamiento autónomo, intersindical⁴, en el cual las partes negocian, fijan las reglas y dirimen sus conflictos. Se trata, como se dijo, de un «pluralismo jurídico» bien diferenciado de los existentes en países vecinos y «quizás de casi todos los del mundo, si exceptuamos el italiano», llegó a decirse⁵.

En un plano menos descriptivo, se ha intentado dotar de una explicación a la falta de regulación legal de la negociación, la organización sindical y la huelga⁶: a) el origen anarquista del movimiento sindical; b) la inexistencia durante mucho tiempo de un movimiento sindical fuerte vinculado o con afinidad a grupos políticos con posibilidad de llegar al gobierno; c) el dualismo entre la actitud político electoral y la actitud en materia gremial y sindical; y d) la existencia de normas constitucionales e internacionales que protegen la libertad sindical en términos suficientemente amplios y genéricos como para constituir un respaldo suficiente⁷.

II.1. El sindicalismo se unifica⁸

La tradicional división del movimiento sindical comenzó a revertirse desde mediados de los años cincuenta, coincidente con el desencadenamiento de la crisis económica primero, y social y política después⁹.

Uno de los primeros síntomas del malestar económico y social se hizo sentir desde el punto de vista político, cuando en las elecciones nacionales de 1959 el Partido Nacional, que había sido oposición durante todo el siglo XX, provoca un cambio inédito que mantiene hasta 1967, introduciendo a nuestro país en las políticas de ajuste bajo la influencia

4 MANTERO, Ricardo. «El ordenamiento intersindical y las fuentes del derecho del trabajo». En CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS LABORALES Y DE SEGURIDAD SOCIAL. *Treinta y seis estudios sobre las fuentes del derecho del trabajo*. Montevideo: FCU, 1995.

5 *Las relaciones laborales en el Uruguay: informe RELASUR*. Madrid: RELASUR/OIT, 1995, p. 75.

6 La afirmación debe morigerarse si reparamos que existieron algunas normas de origen legal que prescribían quienes pueden celebrar un convenio colectivo o el cumplimiento de un preaviso en caso de huelga al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estas escasísimas regulaciones de ningún modo compusieron un sistema ni relativizaron la afirmación de que estamos ante un modelo básicamente abstencionista. Los cambios provocados por la ley sobre negociación colectiva en el sector público (18.508) y privado (18.566), ambas de 2009, pueden modificar esta perspectiva.

7 PLÁ RODRIGUEZ, Américo. *Curso de derecho laboral*, tomo IV, vol. I. Montevideo: Idea, 1999.

8 Este numeral está tomado de los desarrollos del historiador J. Porrini que figuran en la página web de la central sindical PIT-CNT (www.pitcnt.org.uy).

9 En 1956, luego de una huelga frigorífica, la Federación Autónoma de la Carne convocó a una reunión cuyo resultado más importante fue la creación de una «Comisión Coordinadora pro Central Única» que desató una serie de medidas de paros solidarios entre 1956 y 1958. El tiempo inmediato posterior demostró otros procesos de acercamiento entre diversas tendencias sindicales hasta que en 1961 se conforma la Central de Trabajadores del Uruguay (CTU), antecedente de unidad sindical que finalmente se materializará en los años siguientes. No debe dejar de mencionarse la acción de los trabajadores rurales y particularmente los cañeros del norte, que marcharon hacia la capital en 1962.

del Fondo Monetario Internacional (FMI). En ese momento histórico se funda la Confederación de Funcionarios del Estado (COFE) y entre junio y septiembre de 1964 se estructuró la llamada «Convención Nacional de Trabajadores» (CNT). Uno de los hitos de la recién creada CNT fue la realización, en agosto de 1965, del llamado «Congreso del Pueblo» del que participaron delegaciones estudiantiles, cooperativistas, jubilados y hasta pequeños productores, acordando un «Programa de Soluciones a la Crisis». Finalmente en 1966 se realizó el Congreso de Unificación Sindical, aprobando la Declaración de Principios, el Programa de Soluciones a la Crisis y el Estatuto.

El Estatuto de la CNT aprobado subraya que

Para cumplir su cometido específico, la C.N.T. funcionará asegurando en todo momento la más amplia democracia sindical para todos sus integrantes, su independencia frente a: el Estado, los patrones, los partidos políticos y las sectas religiosas y filosóficas sin perjuicio de lo anterior respetará las convicciones ideológicas, políticas y religiosas que personalmente sustenten los afiliados a las organizaciones sindicales aquí integradas. Se asegurará permanentemente en forma interna el derecho a la crítica y autocrítica. Estrechará filas y se vinculará en un frente común con todos los movimientos y organizaciones populares y estudiantiles, pero siempre dentro de sus principios, programas y normas estatutarias. A esos efectos la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay tendrá derecho a voz ante la Mesa Representativa de la C.N.T.

La referida «independencia», eje del proceso de unificación, es el principal argumento que sostienen quienes se han opuesto a la filiación de la central de trabajadores a ninguna de las organizaciones internacionales existentes.

Proscrita la CNT durante la dictadura (1973 a 1985), a fines del período militar se recreó la unidad sindical bajo el nombre de «Plenario Intersindical de Trabajadores» (PIT) que a poco de reinstalada la democracia se sintetizó en PIT-CNT.

III. EL MODELO EN TRANSFORMACIÓN

III.1. La protección sindical como primera manifestación del intervencionismo «progresista»

Si repasamos las justificaciones dadas al modelo «abstencionista» que se reseñan más arriba, resulta claro que muchas de esas marcas han tendido a diluirse, pese a lo cual ha persistido en el discurso la defensa de la trinchera autonomista, aunque no sin algunas contradicciones.

229

LAS
RELACIONES
ENTRE
AUTONOMÍA
COLECTIVA
Y GOBIERNO
EN URUGUAY:
CRÓNICA CON
FINAL ABIERTO

RELATIONS
BETWEEN
COLLECTIVE
AUTONOMY
AND
GOVERNMENT
IN URUGUAY:
CHRONIC WITH
OPEN ENDING

En concreto, respecto de las explicaciones dadas por Plá Rodríguez a las que se ha hecho referencia, han dejado en algunos casos de ser pertinentes: es evidente, por ejemplo, que la ideología predominante de los sindicatos ya no es anarquista, y es asimismo evidente que el partido de gobierno tiene afinidades con los sindicatos, y que hoy el ciudadano tiene una mayor coherencia en sus adhesiones partidarias y sindicales. Este cúmulo de circunstancias debía, a mediano plazo, provocar cambios en las actitudes y en el curso de las relaciones entre el movimiento sindical y el partido político gobernante.

Pero antes de ingresar a este aspecto ciertamente central del presente ensayo, resulta pertinente detenerse en la última de las razones que, según Plá Rodríguez, sostenían el modelo: la suficiencia de los Convenios Internacionales 87 y 98 como marco normativo para el ejercicio de la actividad sindical y la autonomía colectiva.

Si bien Uruguay había tenido una política consistente en proceder a la ratificación de los convenios internacionales, y ello llevó a pensar en que bastaba lo prescrito en el artículo 1 del CIT 98 para que la «adecuada protección» del activista sindical se tradujera, por ejemplo, en la reinstalación en el lugar de trabajo en caso de despido antisindical. Lo cierto es que en el ámbito judicial la posición asumida por los tribunales fue negar esa posibilidad aduciendo la inexistencia de una norma específica que habilitara e impusiera el reintegro en la empresa¹⁰.

Esta debilidad del sistema jurídico para garantizar el goce y ejercicio de la libertad sindical comportó una de las mayores limitaciones del modelo, que aseguraba en el resto de los casos amplios márgenes de libertad sindical.

La conducta de los jueces era demostrativa de un apego acrítico al texto legal, sin ensayar en casi ningún caso una lectura del resto del ordenamiento jurídico en clave de las garantías al derecho fundamental a la libertad sindical, lo que hubiera permitido construir una solución basada en los derechos de las personas y la justicia material.

En todo caso, la búsqueda afanosa de una «ley» que permitiera y condujera al reintegro del trabajador despedido, tal como argumentaron los jueces, merecería otros desarrollos sobre las concepciones de fondo que pesan en la consideración de los cuadros judiciales y los refractarios que resultan para amparar teorías más modernas y garantistas para los derechos de las personas. Esa valoración ya fue hecha en otro lugar, y a ella nos remitimos para el lector interesado¹¹.

10 RASO DELGUE, Juan & otros. «La libertad sindical: una puesta al día en el derecho uruguayo (1995-2004)». En GRUPO DE LOS MIÉRCOLES. *Veinte estudios en memoria de Ricardo Mantero Álvarez*. Montevideo: FCU, 2004.

11 BARRETTO GHIONE, Hugo. «Elementos para una crítica de la apreciación jurisprudencial de la causa razonable». *Derecho Laboral*, L, 227 (2007), pp. 683-713.

La interpretación judicial se obnubiló ante la ausencia de una previsión concreta y «objetiva» del ordenamiento jurídico que impusiera la reinstalación y abrió el cauce a la arbitrariedad patronal que segó direcciones sindicales enteras en los centros de trabajo, que naufragaron en la «laguna» normativa. Es obvio que el problema no radicaba en el campo de la pura interpretación, sino que los significados atribuidos y demandados a la norma jurídica reflejaron, en definitiva, los intereses e ideologías de los operadores jurídicos hegemónicos, tal como se ha destacado en el campo de la teoría del derecho¹².

Los gobiernos de los partidos tradicionales se hicieron eco de la doctrina restrictiva de la libertad sindical, a tal punto que la reprodujeron en sus informes a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En una de las memorias expresaron con total transparencia que «en Uruguay se ha cumplido con las obligaciones emergentes del Convenio [refiere al Convenio 98] y que el reintegro no se ha aplicado como sanción en caso de despidos antisindicales debido a la falta de base normativa para exigirlo» añadiendo, llamativamente, que «la prohibición del despido no necesariamente implica que el mismo sea nulo»¹³.

Lo significativo del caso es que esa imposibilidad «jurídica» de imponer el reintegro del trabajador despedido por motivos sindicales terminó siendo una de las principales debilidades del sistema de relaciones colectivas de trabajo. Este manejo simbólico de los contenidos normativos tuvo, paradójicamente, un sesgo autonomista, porque en aquellas actividades que contaron con un desarrollo sindical fuerte, la garantía al activista sindical era proporcionada por el poder mismo que los trabajadores ostentaban.

La situación de desprotección se estiró hasta la sanción de la ley 17.940, una de las normas más emblemáticas del gobierno de izquierda asumido en marzo de 2005. Siguiendo la doctrina correcta, se establece la declaración de nulidad del acto antisindical y prescribe con total nitidez el restablecimiento de la situación alterada mediante el reintegro del trabajador afectado por el acto antisindical. Conviene detenerse por un momento en el impacto de esta primera transformación del modelo.

Lejos de lo que podía esperarse, si bien la sanción de la ley 17.940 comportó un cambio radical en lo normativo, no se tradujo en una catarata de demandas de reinstalación como algunos agoreros predicaron. Esta aparente contradicción puede salvarse acudiendo a la explicación que muchos dieron acerca del impacto de la ley en las

LAS
RELACIONES
ENTRE
AUTONOMÍA
COLECTIVA
Y GOBIERNO
EN URUGUAY:
CRÓNICA CON
FINAL ABIERTO

RELATIONS
BETWEEN
COLLECTIVE
AUTONOMY
AND
GOVERNMENT
IN URUGUAY:
CHRONIC WITH
OPEN ENDING

12 TARELLO, Giovanni. *Teorías e ideologías en el derecho sindical*. Granada: Comares, 2002.

13 Informe de la 72 reunión del Comité de Expertos de la OIT (2001).

relaciones colectivas de trabajo. Antes que provocar una judicialización del conflicto merced a una multiplicación de la invocación a la justicia atiborrando los tribunales de reclamos, antes que eso, la norma habría tenido un efecto «civilizador» de las relaciones entre empleadores y trabajadores, morigerando las conductas más proclives a la arbitrariedad patronal.

Parece también cierto que además de este efecto, operaron como elementos amortiguadores de la litigiosidad judicial ciertas tradiciones que siguieron guiando la conducta de las organizaciones de trabajadores. En concreto, persistieron en recurrir a vías más o menos autónomas (huelga, ocupación, etcétera) resguardando la reinstalación en vía judicial como último recurso.

Una mayor radicación de los reclamos en el nivel judicial hubiera determinado inevitable y paralelamente una disminución de la conflictividad laboral por causas de represión sindical, y en realidad ninguna de estas situaciones tuvo lugar.

En definitiva, a la circunstancia ya anotada del escaso número de reclamos judiciales, ha de agregarse que no se registraron variaciones significativas en las mediciones de conflictividad existentes¹⁴ que siguen mostrando que en todos los períodos la causa fundamental del conflicto laboral ha sido la reivindicación de mejoras salariales. El «reconocimiento» o «represión» de trabajadores por su actividad sindical se mantiene como causal de conflicto en un cuarto o quinto orden; su rango de incidencia en la proyección histórica de la conflictividad se sitúa entre el 1 y el 2% sin variantes sustantivas.

Esta constatación llevaría a concluir que, si los trabajadores no acudieron a los tribunales para reclamar por conductas antisindicales, y si, además, la conflictividad por esa causal no varió sustantivamente, el panorama autonómico no se habría visto afectado mayormente por el «intervencionismo» de la ley 17.940 y su solución de judicialización del conflicto laboral. Los trabajadores habrían continuado empleando sus métodos tradicionales de lucha gremial sin recurrir a los novedosos mecanismos judiciales adoptados.

Si el nivel de conflictividad se mantuvo estable en el período «post ley 17.940» puede pensarse que las tradiciones autonomistas operantes al interior del sistema de relaciones laborales habrían tenido una pervivencia más pronunciada, cuyos alcances no fueron previstos en los análisis y proyecciones efectuadas cuando se estudió la acción de reinstalación, ocasión en que seguramente se magnificó el impacto que podía tener en la realidad.

¹⁴ Ver las estadísticas de conflictividad del Programa de Modernización de las Relaciones Laborales de la Universidad Católica (www.ucu.edu.uy).

La sanción de una norma en clave interventora de las relaciones colectivas de trabajo, que atraería a su órbita a todos los conflictos motivados en conductas antisindicales, habría tenido un efecto morigerado por el talante predominantemente autonomista del ordenamiento jurídico. Pero quizá las cosas ocurrieron de otro modo. La valoración de la acción de reinstalación no debería hacerse en el solo terreno de la judicialización del conflicto, sino que deberían incorporarse al análisis los «efectos no directos» provocados por su implantación en el ordenamiento.

En concreto, se estima que corresponde apreciar la incidencia del mecanismo (legal) de reinstalación en el contexto más general de los otros instrumentos jurídico-laborales existentes de garantía de la actividad sindical. Si el empleo directo (judicial) de la acción de reinstalación no fue significativo, resta por ver las variaciones que pueden anotarse en el resto de los medios autónomos y heterónomos de protección, ya que el ordenamiento comporta una urdimbre de procedimientos interrelacionados que deben aprehenderse en su conjunto:

- a. *Medios autónomos*. Quedó dicho ya que la huelga por razones de represión antisindical continuó siendo empleada de manera similar al rango histórico. Las mediciones estadísticas existentes no marcaron una disminución verificable del conflicto por causa de represión antisindical.

Esto determinaría, como ya se dijo, que las prácticas autonomistas del sindicalismo no se han visto afectadas por la propuesta intervencionista de la acción de reinstalación, que a lo sumo aparecería como un medio de alternativa y de alzada ante la imposibilidad de dar solución por vía de la autotutela.

- b. *Medios heterónomos*. Donde pueden apreciarse variaciones es en el resto de los medios heterónomos previstos en el ordenamiento. La queja ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT no fue empleada en este período¹⁵, pero el número de denuncias ante la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (IGTSS)¹⁶ creció muy por encima de los casos sometidos a la justicia laboral:

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Justicia	—	—	—	—	—	3	8	6	s/d
IGTSS	12	10	9	13	37	28	22	49	18

¹⁵ El dato nos fue proporcionado por el Sr. Milton Castellano, dirigente de la central sindical uruguaya.
¹⁶ Agradezco a la Sub Inspectora General del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Sra. María Narducci, y a la Dra. Natalia Colotuzzo los datos relativos al número de denuncias sobre represión antisindical.

El cuadro muestra el aumento de las denuncias ante la IGSS por casos de represión y discriminación antisindical a partir de 2005 (año de asunción del gobierno de coalición de izquierda), que triplica casi el 2004 y se sitúa muy por encima de cualquiera de los años anteriores. La diferencia que presenta respecto a los casos judiciales es todavía más pronunciada.

Apreciados en su integridad, el uso de los medios de protección muestra que el recurso a la huelga mantiene sus niveles históricos y que la recurrencia a la IGSS se ha multiplicado de manera notoria. Corresponde interrogarse acerca de la razón por la cual los trabajadores han preferido la denuncia a la IGSS en lugar de la acción judicial de reinstalación.

En principio, podría decirse que existe cierta resistencia a la judicialización del conflicto colectivo, lo cual estaría muy a tono con las tradiciones autonomistas del movimiento sindical uruguayo. Por otra parte, y según ha dicho un dirigente sindical, someter al Poder Judicial la pretensión de reintegro, comportaría renunciar a toda otra reclamación o alternativa en el plano de la lucha propiamente gremial en caso que el tribunal desestimara la petición.

Subsiste sin embargo la incertidumbre respecto de la proliferación de denuncias ante la IGSS por los casos de represión antisindical. En principio, queda claro que las organizaciones de trabajadores han orientando su accionar hacia el amparo de la Administración del Trabajo (IGSS) y no han recurrido mayormente al Poder Judicial.

Lo paradójico es que los eventuales efectos de una resolución de la IGSS favorable a los trabajadores no se traducen en el reintegro al lugar de trabajo, sino en una sanción patrimonial al empleador. Esto haría más difícil todavía la explicación de la razón por la cual los trabajadores acuden a la denuncia ante la IGSS y no a la acción judicial de reinstalación, pese a que una investigación de detalle de las resultancias de las denuncias determina que podamos encontrar algunos casos en que, antes de ser objeto de una sanción administrativa, la empresa procedió al reintegro del trabajador al empleo. En definitiva, y sin que esto constituya necesariamente una tendencia, el recurso a la denuncia administrativa en casos de represión antisindical aparecería como una modalidad de provocar una mayor participación de la Administración del Trabajo en las relaciones colectivas. Quizá se perciba por los trabajadores y sus organizaciones que la autoridad laboral se encuentra más imbuida del cambio de política laboral acaecido y por tanto se la aprecie como más proclive a acoger los planteamientos sindicales que el Poder Judicial, ubicado en un rango de «imparcialidad» que lo hace desaconsejable y poco accesible.

A esto debe agregarse, en otra línea explicativa, que la judiciabilidad del conflicto merced la acción de reinstalación de la ley 17.940 puede ser concebida como un peldaño superior hacia el intervencionismo, una manera idiosincrática de entender las relaciones colectivas de trabajo. En esta coordenada, cuando los sindicatos se ven compelidos a acudir a los medios heterónomos para la defensa de sus derechos, prefieren confiar crecientemente sus demandas al sendero más conocido de la IGTSS que a un instrumento que es percibido como de más «duro» intervencionismo.

En definitiva, el primer intervencionismo «progresista» (sanción de una ley que consagra una acción de reinstalación tendiente a proveer de un mecanismo de reposición en el lugar de trabajo en casos de discriminación antisindical), no parece registrar conmoción ni quiebre alguno del modelo. Esto porque la norma heterónoma va dirigida a proteger la actividad sindical —y por tanto a asegurar la autonomía— y porque, fundamentalmente, en la disyuntiva de utilizarla o incrementar el grado de denuncias administrativas, los sindicatos han optado por esta segunda opción, quizá por entenderla más acorde a la independencia, o quizás por encontrar un aparato burocrático más cercano y sensible que el ámbito judicial.

III.2. El segundo peldaño intervencionista: el fin del modelo «intermitente» de negociación colectiva. La amortiguación del impacto

En el curso del año 2009, el gobierno de coalición dictó dos normas de gran relevancia para el sistema de relaciones colectivas de trabajo: la ley 18.508 sobre negociación colectiva en el sector público y la ley 18.566 sobre negociación colectiva en el sector privado, a la cual básicamente nos referiremos.

La ley establece un «sistema de negociación colectiva» que en reconocimiento de la tradición abstencionista se presenta como un texto breve, que sintetiza en poco más de veinte artículos los principios generales (capítulo I), los niveles de negociación (a nivel de cúpula, en el Consejo Superior Tripartito; a nivel tripartito y por sector de actividad; y bilateral a nivel de sector o de empresa, capítulos II, III y IV) y las normas sobre prevención de conflictos (capítulo V).

El Consejo Superior Tripartito es un organismo de cúpula, que presta gobernanza al sistema de relaciones laborales. De carácter consultivo, fija los grupos o sectores de actividad en que habrán de desarrollarse las negociaciones sobre fijación de salarios mínimos.

En el segundo nivel, de negociación sectorial o por rama de actividad, de carácter tripartito, se modifica la ley de Consejos de Salarios,

235

LAS
RELACIONES
ENTRE
AUTONOMÍA
COLECTIVA
Y GOBIERNO
EN URUGUAY:
CRÓNICA CON
FINAL ABIERTO

RELATIONS
BETWEEN
COLLECTIVE
AUTONOMY
AND
GOVERNMENT
IN URUGUAY:
CHRONIC WITH
OPEN ENDING

permitiendo que los salarios mínimos por rama pudieran fijarse a partir de convocatorias realizadas por los propios interlocutores y no ya exclusivamente por el Poder Ejecutivo, como había sido previsto desde la adopción de la ley 10.449 en 1943. Finalmente, se estructura un tercer nivel de negociación bilateral, por sector o empresa, regulando lo relativo a los sujetos, efectos y vigencia de los convenios colectivos.

El debate que tuvo lugar durante el proceso legislativo reparó básicamente en cómo quedaba situado el modelo de relaciones colectivas en el imaginario eje intervencionismo/autonomía. El mayor cuestionamiento al proyecto radicaba en si provocaba un apartamiento de las singularidades históricas del derecho del trabajo tal como se construyó en el curso de la segunda mitad del siglo XX, más precisamente, desde la ley 10.449 de consejos de salarios.

Del lado de los sindicatos, el reclamo sobre la necesidad de adoptar una ley de negociación colectiva y una ley de protección a la actividad sindical había sido postulado con reiteración desde los años noventa, cuando el Poder Ejecutivo había suspendido la convocatoria a los Consejos de Salarios. Este cambio en el discurso sindical —que de algún modo abandonaba la postura «purista» de no reglamentación de las relaciones colectivas— aparece como un cierto quiebre (o al menos una excepción) de las concepciones autonomistas. La variación se explica, como ya se adelantó, si consideramos que en algún momento histórico comenzó a hacerse sentir una fuerte demanda con miras a dar un marco jurídico a la protección a la libertad sindical y a la negociación colectiva¹⁷, en tanto el modelo demostraba algunas debilidades que no podían ser suplidas por los mecanismos de autotutela.

En particular, importaba al movimiento sindical asegurarse que podía convocar por sí a los Consejos de Salarios, sin aguardar que fuera el Poder Ejecutivo quien pusiera en marcha el mecanismo. La ley de 1943 confiaba al Poder Ejecutivo la convocatoria de los Consejos, pero al hacerlo, determinaba que la implementación de la negociación de los salarios mínimos quedara al albur de lo que considerara en exclusiva el Gobierno de turno. Con estas cortapisas, ocurrió que el enfoque neoliberal de los Gobiernos actuantes en los noventa impusiera un retiro del Estado de la negociación salarial, absteniéndose de toda intervención y convocatoria de estos organismos tripartitos. Este abandono del Estado coadyuvó a una notable disminución de la actividad sindical, que perdió

17 Así la misión de la OIT que estudió las relaciones laborales en nuestro país concluyó, respecto del año 1988, que la implementación de algunas reglas en materia de negociación colectiva «no suscitara oposición de parte de los interlocutores sociales», y que «presentarlas en un solo texto, que llene además las lagunas del actual ordenamiento, imprimiría confianza a las partes que se disponen a negociar, permitiría el mejor encauzamiento de las discusiones y estimularía una mayor medida de contratación y paz social» (ver OIT. «Relaciones de Trabajo en el Uruguay». En *Serie Relaciones de Trabajo*, 66, p. 167).

el apoyo de los Consejos de Salarios, que siempre habían dinamizado la actividad sindical y la negociación colectiva.

Introducir modificaciones en este paisaje tan secularmente asentado no era tarea sencilla. El problema radicaba en encontrar la mejor manera de corregir estos aspectos para potenciar el sistema sin afectar la estructura y sin ingresar en una senda de reglamentación del derecho colectivo todo. Se trataba de circunscribir las modificaciones a aquello que fuera imprescindible, conservando lo mejor de la tradición autonomista. El otro aspecto problemático de la cuestión era el improbable consenso que toda la reforma tendría.

Las posiciones del movimiento sindical, que evolucionaron hacia la idea de admitir cierta regulación heterónoma en materia de protección de la libertad sindical y de negociación colectiva, fueron reconocimientos implícitos de la imposibilidad de mantener una posición de principio de resistencia a cualquier tipo de intervención, y preanunciaron, además, las decisiones fundamentales del «gobierno progresista» asumido en 2005. La referida demanda sindical permitió transparentar otras realidades que habían permanecido parcialmente ocultas.

Debe observarse, por ejemplo, que, con el devenir del tiempo, las características del modelo de relaciones colectivas de trabajo diferían fuertemente dependiendo de si los Consejos de Salarios eran o no convocados. La negociación tripartita recreaba y dinamizaba la sindicalización, al precio de consagrar cierta intervención de la autoridad pública en la política salarial, en tanto los períodos de real «abstencionismo» (entendido como retiro del Estado de toda participación) comportaban un empobrecimiento de las relaciones colectivas, al punto de asistir a la desaparición misma de algunos actores del nivel de empresa y hasta sectorial. En la perspectiva del tiempo, pudo verse que la ley 10.449 de Consejos de Salarios era el sostén del sistema autonomista, ya que cuando no era empleada por el Poder Ejecutivo (o sea, cuando la negociación salarial quedaba librada exclusivamente a las partes), las relaciones colectivas de trabajo languidecían.

La aplicación antojadiza de la ley de Consejos de Salarios dio lugar a lo que en otro lugar hemos denominado un «modelo intermitente» o bipolar, ya que o aparecía como dinámico en todas sus partes (organización sindical, huelga, negociación) o aparecía como débil y fragmentado cuando el Estado no convocaba a negociar los salarios mínimos de manera tripartita.

De algún modo, y como se verá, la ley 18.566 resulta una opción de política legislativa a favor de una de esas dimensiones bipolares que había asumido el modelo, poniendo fin a la intermitencia de la intervención en la negociación.

237

LAS
RELACIONES
ENTRE
AUTONOMÍA
COLECTIVA
Y GOBIERNO
EN URUGUAY:
CRÓNICA CON
FINAL ABIERTO

RELATIONS
BETWEEN
COLLECTIVE
AUTONOMY
AND
GOVERNMENT
IN URUGUAY:
CHRONIC WITH
OPEN ENDING

Corresponde entonces analizar si el grado de intervención pública en la negociación colectiva que el texto legal consagra constituye un quiebre o ruptura profunda y definitiva del modelo preexistente o si comporta más bien un acento o énfasis de alguno de sus elementos sin alterar la naturaleza.

Como primera aproximación al análisis normativo, debe decirse que el derecho a la negociación colectiva se reconoce con amplitud en el cuadro de derechos fundamentales y en la panoplia de posibilidades de negociar en todos los niveles: centralizada o descentralizada, de sector o empresa, de rama de actividad o de cadenas productivas. En esta dirección, la intervención estatal en la negociación parece enmarcarse en un respeto al derecho y a su legítimo ejercicio, sin apartarse de los criterios fijados por el Comité de Libertad Sindical¹⁸.

La estructura legal denota un desplazamiento hacia el polo intervencionista, pero este desplazamiento al parecer no significa una ruptura dramática con el curso del derecho colectivo tal como se ha desarrollado consuetudinariamente. En efecto, para obtener una real dimensión de la transformación, importará atenernos al uso que de la norma haga la autoridad laboral, lo cual dará el pulso necesario para verificar si estamos ante un cambio de rumbo en el sistema o simplemente ante un desplazamiento —más o menos pronunciado— hacia el polo intervencionista¹⁹. Los datos del diseño legal existente llevan a admitir que estamos ante un *intervencionismo amortiguado*.

Veamos un ejemplo paradigmático, demostrativo de este desplazamiento hacia formas de intervencionismo amortiguado. La obligación de negociar, que resultó tan resistida por los empleadores durante la etapa de discusión pública del proyecto de ley, ha quedado reducida, en el texto legal, a la potestad de convocar preceptivamente a los Consejos de Salarios en caso de ser peticionada por cualquiera de los interlocutores sociales. En línea con esto, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que

tampoco resulta contrario [...] el obligar a los interlocutores sociales a entablar negociaciones sobre términos y condiciones de trabajo con miras a estimular y fomentar el desarrollo y la utilización de los mecanismos de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo; sin embargo, las autoridades públicas deberían abstenerse de toda injerencia indebida en el proceso de negociación²⁰.

18 OIT: *La libertad sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Ginebra: OIT, 2006, párrafo 881 (en adelante *La libertad sindical*).

19 Helios Sarthou plantea algunas hipótesis lesivas de la autonomía colectiva para el caso que el Estado invada, mediante mecanismos de extensión de los efectos del convenio colectivo, «el campo de acción de la organización sindical que actúa en la rama o actividad objeto de la extensión, a la que se impone autoritariamente un texto convencional que le es ajeno» («Autonomía colectiva y Estado en el campo de su contradicción». En *Trabajo, Derecho y Sociedad*, tomo I. Montevideo: FCU, 2004, p. 198).

20 *La libertad sindical*, párrafo 928.

La lectura de la ley 18.566 como una «intervención amortiguada» de la autoridad laboral se basa, además, en que:

- a. la estructura de la negociación en tres niveles no resulta absolutamente novedosa, puesto que el Consejo Superior Tripartito, a quien compete la «gobernanza» de las relaciones laborales, ya tenía existencia de hecho desde 2005;
- b. la modificación de la ley 10.449 de Consejos de Salarios es parcial, ya que se limita en lo fundamental a asegurar la convocatoria de estos organismos cada vez que lo estime necesario cualquiera de los interlocutores; y
- c. las soluciones impuestas a la negociación bipartita son más bien inevitables y puntuales y comunes a cualquier regulación existente (previsión en materia de sujetos de la negociación, articulación y efectos).

Se trata, a nuestro juicio, de dispositivos legales que habrá que leer bajo la perspectiva del desplazamiento leve hacia el intervencionismo, morigerando todo desborde interpretativo y reconduciéndolo en el marco de la precomprensión y de la tradición existente (prácticas de los interlocutores y operadores jurídicos, construcciones sociales y doctrina laboral).

IV. ¿QUÉ HACER CON LAS NORMAS?

Ya ha sido dicho y escrito casi todo acerca del impulso fuertemente reformista que en lo laboral tuvo el período 2005 a 2009 y de lo que va del año 2012. Algunos lo han comparado con el proceso desatado por el primer batllismo desde 1915 y que se desplegó hasta mediados del decenio de los cincuenta. Barbagelata²¹, al estudiar la evolución del derecho del trabajo, periodiza el reformismo en etapas que denomina de «fundación» y de «desarrollo» de la legislación laboral, señalando algunas permanencias y rasgos comunes del ciclo tales como la confianza en la ley, la ciudadanía laboral y la previsión y anticipación de los problemas sociales.

Como hace un siglo, el debate sobre la reforma laboral encontró pertinaces resistencias y críticas de diverso origen y entidad. Entre ellas, frecuentemente se aduce que las normas sobre descentralización empresarial, limitación de la jornada de trabajadores rurales y domésticos, prescripción, protección y promoción de la actividad sindical y negociación colectiva cambiaron el panorama legislativo e «inclinaron la balanza» en un determinado sentido, privilegiando el

LAS
RELACIONES
ENTRE
AUTONOMÍA
COLECTIVA
Y GOBIERNO
EN URUGUAY:
CRÓNICA CON
FINAL ABIERTO

RELATIONS
BETWEEN
COLLECTIVE
AUTONOMY
AND
GOVERNMENT
IN URUGUAY:
CHRONIC WITH
OPEN ENDING

21 L. cit.

factor trabajo sobre el capital en el juego de intereses y relaciones entre trabajadores y empresarios. La política laboral habría sido unidireccional y habría soslayado los puntos de vista de una de las partes.

En el plano del derecho colectivo, se ha aducido por los críticos que las normas sobre negociación colectiva lesionan la autonomía al imponer la negociación y los sujetos pactantes, dan gran margen de intervención a la Administración del trabajo merced a la posibilidad de otorgar efectos *erga omnes* a los convenios y determinar la unidad de negociación, etcétera. Así ocurriría también con la ley de promoción y protección a la actividad sindical —otro incunable— que al poner de cargo del empleador la prueba de la causa razonable del desplazamiento del trabajador, habría incurrido en una intromisión inaudita en el ámbito del poder de dirección.

Los debates reflejan, en parte, el doble carácter regulador/emancipador del derecho²². Pese a esta diversa procedencia de las críticas al impulso reformista, puede advertirse que muchas de estas posiciones tienen un elemento en común y es que parten del supuesto de que las normas están ya completas y configuradas a partir del acto demiúrgico del legislador, quien le habría dado un sentido único y preciso por el resto de los días. Esta concepción se sostiene en algunos presupuestos teóricos desactualizados y en una incomprensión básica de cómo operan los actores sociales en el marco de las relaciones laborales.

En primer lugar, los partidarios de estas críticas parecen entender que el fenómeno jurídico se agota en la creación del derecho y en su categorización precisa de acuerdo a la fuente de que se trate, adoptando el término «fuente» según el uso común en derecho, una metáfora recurrida y anacrónica. La sola existencia de la norma y su «linaje», reconocido a través de la cadena de mecanismos formales establecidos para su creación, determinaría su validez e inmediata eficacia. Según esta concepción, la norma jurídica aparece completa y definitiva desde su sanción legislativa y tendría un sentido necesario y único, fiel reflejo del espíritu o intención del legislador.

Sin embargo, la mera observación del funcionamiento de los ordenamientos jurídicos demuestra que tal pretensión es una mera ilusión, una explicación absolutamente insuficiente y superada, cuando no una ideología jurídica vetusta. Una actualización de la reflexión en torno al funcionamiento del campo jurídico denota que el texto legal, como casi cualquier texto (sea literario, teológico, etcétera), debe ser objeto de interpretación, y que es a partir de la lectura que surge el contenido sustantivo de la regulación de las conductas humanas, o sea,

22 DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta/ILSA, 2009.

la norma jurídica. El derecho es, antes que nada, el resultado del proceso de interpretación, decía Tarello²³.

Lo que llamamos «norma jurídica» es el producto de las sucesivas interpretaciones, que terminan asentándose y prevaleciendo, aunque de manera siempre inestable en el derecho del trabajo. La precariedad de las interpretaciones y de los acuerdos en materia laboral señala la hegemonía temporal de los valores e intereses que portan los operadores jurídicos. En estas fluctuaciones cobra importancia sustantiva el contexto político y cultural existente, marco ineludible. La hermenéutica reconoce además la importancia que las tradiciones y la cultura jurídica preexistente comportan en la lectura de los textos legales.

Así, la tradición abstencionista ha determinado que en nuestro derecho existan normas formalmente válidas (repárese, por ejemplo, en el artículo 3 literal f de la ley 13.720 que impone el preaviso en caso de huelga), que no son cumplidas por los sindicatos, por contradecir arraigadas concepciones autonomistas del ejercicio de la libertad sindical. El caso de los diversos usos que ha tenido la ley 10.449 es también ilustrativo de la importancia decisiva que tienen los operadores jurídicos en el campo del derecho del trabajo, totalmente ajenos a concepciones apriorísticas y formalistas. Justamente, la función de los operadores jurídicos ha sido destacada como uno de los particularismos del derecho del trabajo por Barbagelata²⁴.

Ciertamente, no basta con que las normas sean válidas y vigentes, andariveles fundamentales de cualquier espíritu jurídico formalista. En las relaciones colectivas de trabajo, los interlocutores articulan sus estrategias de tal modo que el cuadro normativo de origen estatal es un dato más dentro de una panoplia de elementos a considerar.

En suma, con ser decisivo el empuje reformista del gobierno de izquierda (con sus altibajos y contradicciones, desde luego), no es por sí suficiente como para fijar una opinión definitiva sobre el rumbo futuro del ordenamiento jurídico y sobre la ubicación precisa del grado de intervencionismo en derecho colectivo. Dependerá del «tiempo social» del que también hablaba Barbagelata; dependerá de los contextos y de las relaciones de poder existentes, siempre razones más sugestivas que cualquier lectura solipsista de los textos. La acción humana y las prácticas sociales que se desaten a partir de la interpretación y aplicación de la nueva normativa dirán mucho sobre cómo finalmente se configurará el sistema y qué nuevos equilibrios adoptará. El reacomodo y la recepción por parte del ordenamiento colectivo de las novedades del período

23 TARELLO, Giovanni. Ob. cit.

24 BARBAGELATA, Héctor Hugo & Efrén BORRAJO DACRUZ. *El particularismo del derecho del trabajo y los derechos humanos laborales*. Montevideo: FCU, 2009.

iniciado en 2005 seguramente diferirán en su configuración de las primeras impresiones fatalistas que ofrecieron ciertos planteamientos doctrinarios. Así por ejemplo, la aplicación de la ley 17.940 ha sido por momentos equívoca y más bien moderada por parte de los jueces, y por otro lado, tampoco los actores sindicales han hecho un uso recurrido de la norma.

El conjunto de operadores jurídicos en materia laboral (jueces, administración del trabajo, sindicatos, empresarios, asesores, etcétera) son quienes disponen del material legislativo para actuar sobre la realidad. Las elaboraciones doctrinarias que aparecen como definitivas no son otra cosa que contribuciones al entendimiento y a la orientación de las prácticas laborales que los actores desarrollan en el ejercicio de la autonomía colectiva.

En todo caso, las normas intervencionistas sobre protección de la actividad sindical y sobre negociación colectiva pueden resultar tan transformadoras como los actores permitan que sean. La complejidad del mundo sindical, que pese a su predicada unidad deja ver en el caso uruguayo un sector «moderado» dialogante con el gobierno y un sector «radical» más presto a la confrontación, suma un elemento más de incertidumbre con relación al alcance de las transformaciones. A ello debe sumarse que muchos de los operadores que desde el lado del gobierno participan de la política laboral son ex dirigentes o ex asesores sindicales: no debe soslayarse que parte del elenco de gobierno fue reclutado del movimiento sindical.

Una crónica con final abierto, como cualquier recuento en clave diacrónica de las relaciones colectivas de trabajo.

Recibido: 16/01/2012

Aprobado: 23/03/2012