

RELACIONES LABORALES URUGUAYAS: FUERA DEL PUNTO DE EQUILIBRIO

Nelson Larrañaga Zeni

I. DESEQUILIBRIO Y DIFERENCIA DE VISIONES

Desde marzo de 2005 en adelante, las relaciones laborales uruguayas tuvieron cambios significativos. Estas transformaciones estuvieron pautadas por una legislación y práctica del gobierno favorable a los sindicatos. Esto marcó un desequilibrio en las relaciones laborales y motivó que varias veces los empresarios interrumpieran el diálogo social.

En la actualidad no existe un auténtico diálogo social. En general, el gobierno toma decisiones estratégicas que no son aceptadas por los empresarios. Hay reproches continuos del gobierno y los sindicatos contra los empresarios y viceversa. Los actores sociales tienen visiones muy diferentes del mundo de los negocios y el trabajo, que hace difícil que a futuro se mantenga un diálogo social equilibrado y constructivo.

La realidad enseña que cada vez que logran reunirse los actores laborales de cúpula en forma tripartita, se ponen de manifiesto estas diferencias de visiones, que impiden ponerse de acuerdo en las medidas concretas para solucionar temas coyunturales.

En el contexto de crisis global actual, algunos integrantes del gobierno y los sindicatos entienden que se debe rigidizar la legislación laboral sobre despido, con el fin de que los empresarios no puedan despedir libremente. Esta injerencia en las decisiones del empresario, es contraria a la libertad de dirección y gestión de la empresa que recoge nuestra Constitución¹. Está claro que si el empresario avizora que a su empresa le va mal porque no tiene negocios que sustenten la cantidad de empleados que tiene, nadie le puede impedir que reduzca su plantilla, con el fin de salvar otros puestos de trabajo y su propia empresa.

¹ Art. 36.

II. CARACTERÍSTICAS DE LAS RELACIONES LABORALES URUGUAYAS (RLU)

Los aspectos centrales de las RLU están pautados por el binomio intervención-abstención. Estos dos polos que son contradictorios entre sí, se verificaron y se verifican con frecuencia en nuestras prácticas laborales.

Por un lado, hay una fuerte intervención del gobierno en la negociación colectiva y en la promoción-protección de la actividad de los sindicatos. El gobierno fijó un piso alto para el aumento de salarios (*"pautas salariales"*) a negociarse en los Consejos de Salarios, que alentó a los sindicatos a negociar al alza los salarios. El gobierno también fue el promotor de una ley de promoción y protección de la actividad sindical, que era necesaria, pero no en los términos poco equilibrados que finalmente se aprobó.

Por otro lado, hay una abstención del gobierno respecto de las acciones colectivas ilícitas llevadas a la práctica por los sindicatos (ocupaciones y piquetes). Estas acciones fueron ejecutadas por los sindicatos sin que el gobierno hiciera uso de sus facultades legales para poner fin a estas medidas.

Así, recordamos varios piquetes que *"sitiaron"*, por ejemplo, el puerto de Montevideo y la Terminal de ómnibus Tres Cruces. Además, existieron varias ocupaciones de empresas. Se llegaron a ocupar por un día, 150 empresas metalúrgicas.

En este eje intervención-abstención, los empresarios quedaron rezagados, sin que tuvieran ninguna incidencia ni tampoco apoyo del gobierno. Los empresarios fueron meramente *"tomadores"* de las decisiones de política salarial del gobierno y tuvieron que enfrentar una dura lucha con los sindicatos en la negociación, soportando ocupaciones y piquetes. Estas medidas, que descaecieron el Estado de Derecho, fueron relativamente frenadas por la justicia, con numerosos fallos que afirmaron la ilicitud de ambas medidas.

III. SINDICATOS

La legislación uruguaya está poco desarrollada en materia de reglamentación sindical. Se han ratificado los Convenios clásicos de la OIT Nos. 87, 98, 151 y 154, pero falta una ley de relaciones colectivas de trabajo que ponga orden, en un escenario de confrontación que muchas veces linda con el caos.

En materia de sindicatos, no existe una norma que regule las formalidades que deben cumplirse para su constitución, funcionamiento y extinción. Son organizaciones profesionales que en su gran mayoría no tienen personería jurídica, pero que actúan libremente en el campo de las relaciones colectivas de trabajo.

En este período de gobierno se han constituido más de 500 sindicatos a nivel de empresa. Nadie sabe cómo se constituyeron, si tienen estatutos, cómo se eligen sus autoridades, cuáles son sus órganos, cómo se toman las decisiones, quienes pueden ingresar y si hay sanciones a los que incumplen los estatutos o si existe control interno sobre el manejo de los fondos.

La única formalidad que los sindicatos se preocupan de cumplir por su propio interés, es enviar una carta a la empresa y al Ministerio de Trabajo, de que lo han constituido y la nómina de sus dirigentes. Esta lista en muchos casos, es bastante desproporcionada en relación al número de afiliados. En esta comunicación, hay un claro fin de obtener la protección legal frente a eventuales actos antisindicales del empleador.

IV. PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LA ACTIVIDAD SINDICAL

La primera ley que promovió el gobierno fue la de protección y promoción de la actividad sindical. Luego de varios conflictos con los empresarios, el gobierno finalmente logró que el Parlamento aprobara la ley 17.940. Esta ley, que comenzó a regir en enero de 2006, declara nulo todo acto u omisión que tenga por objeto despedir a un trabajador o perjudicarlo en su empleo, a causa de su afiliación sindical o actividad sindical.

La anulación del acto antisindical debe sustanciarse en un proceso de amparo. Si el juez considera probado el acto antisindical, dispondrá la nulidad del acto, la reinstalación del representante sindical y el derecho a percibir los salarios caídos hasta la efectiva reinstalación².

En el proceso de amparo, la ley estableció una posición más favorable para el trabajador y su sindicato (*“parte trabajadora”*), respecto del empresario. Mientras la parte trabajadora deberá fundar el motivo antisindical del acto que lo perjudica, la empresa tiene que probar la existencia de una causa razonable

² Ley 17.940 de 02/01/2006, art. 3º, literal A).

del acto. Así la ley determinó una inversión de la carga de la prueba. Todo el peso de la actividad probatoria recae sobre la empresa.

Este desequilibrio en la posición de ambas partes en el proceso es inconstitucional. Hay una lesión grave del principio de igualdad. La Constitución establece que la ley debe respetar la igualdad de las personas en todos los ámbitos³. En el juicio por fuero sindical, donde la posición de las partes es igual, la ley coloca al empresario en una situación de desigualdad en el campo probatorio.

Debe destacarse que en más de tres años de aplicación de la ley, se han presentado 25 casos en la justicia. En 22 casos se pidió la nulidad del despido y en los otros 3, la nulidad del envío al seguro por desempleo. En 13 casos no se hizo lugar a la petición de nulidad del acto cuestionado, y en los 12 restantes, sí se hizo lugar a la misma. Por lo tanto, hay casi una paridad en los fallos en uno u otro sentido.

La mayoría de la jurisprudencia interpretó la ley en forma razonable. Se sostiene que el acto del empleador (despido u otro) que afecte al trabajador será antisindical, siempre que exista una prueba clara, inequívoca, fehaciente, que así lo acredite. El juez deberá valorar racionalmente todas las pruebas producidas, y si concluye que no surge acreditado el móvil antisindical, desestimaré la pretensión de nulidad del acto.

La ley 17.940 consagra una fuerte promoción de la actividad sindical. Se establece la obligatoriedad de la licencia sindical así como la asignación de una cartelera gremial y otras facilidades (por ej., propaganda gremial). El gobierno presentó en los Consejos de Salarios reglas para la licencia sindical (cantidad de horas, procedimiento, etc.). Otra vez el gobierno estableció el “*piso*” de la negociación al fijar una cantidad mínima de horas sindicales, afectando claramente la libertad de negociación de las partes, favoreciendo a los sindicatos.

V. NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En esta materia, nuestro país ratificó los Convenios OIT Nos. 98, 151 y 154. En el derecho interno, la ley 10.449 prevé la convocatoria discrecional del gobierno a los Consejos de Salarios para negociar salarios mínimos y

³ Art.8º. El Código General del Proceso consagra la igualdad procesal de las partes (art. 4º.).

categorías. A su vez ley 13.555 regula la legitimación para negociar convenios colectivos y los efectos de los mismos.

Cabe destacar que el gobierno envió un proyecto de ley para regular la negociación colectiva privada, imponiendo para siempre los Consejos de Salarios. Este proyecto está a estudio del Parlamento.

El actual gobierno convocó tres rondas de Consejos de Salarios para negociar en forma tripartita aumentos de salarios, salarios mínimos y categorías y el resto de las condiciones de trabajo. La negociación fue obligatoria y se desarrolló por ramas de actividad. En la negociación existió un “piso” para los aumentos de salarios, que fue fijado unilateralmente por el gobierno (“pautas”) y que los sindicatos mejoraron aplicando medidas sindicales extremas, claramente ilícitas.

Los empresarios no tuvieron alternativas en la negociación, porque si no aceptaban las reivindicaciones, la escalada de medidas iba en ascenso con notorios perjuicios para las empresas y la economía en su conjunto. Estos convenios generales sobre condiciones de trabajo, son extendidos por el gobierno a nivel nacional y para todas las empresas que integran la rama de actividad, sin que exista una norma legal que lo legitime.

El sistema actual de negociación colectiva en el ámbito privado está en abierta contradicción con nuestra Constitución, los Convenios OIT ratificados y la ley 13.555. El gobierno obliga a negociar por rama de actividad económica y sobre todas las condiciones de trabajo, lo que no es aceptado por la OIT⁴.

La Constitución consagra la libertad como principio y como derecho⁵. Una de las manifestaciones de esta libertad es la libertad de negociar y firmar acuerdos.

Los Convenios 98 y 154 de la OIT consagran la libertad de negociar. El Convenio 98 establece que el gobierno debe fomentar la negociación colectiva⁶. Y además, dispone que el recurso a esta negociación, es una decisión libre, voluntaria y autónoma de las partes⁷.

⁴ Ver más ampliamente nuestra ponencia “Negociación colectiva: proyecto deja de lado la libertad de negociar”, incluida en el Libro de Ponencias de las XIX Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo, Piriápolis, 2008.

⁵ Arts. 7 y 10.

⁶ Art. 4º.

⁷ Libertad sindical y negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos, No. 235, pág. 115 y No. 247, pág. 119, OIT, 1994.

El respeto de estos derechos constituye la esencia de la libertad sindical⁸. El CIT No.154 dispone que las medidas de fomento de la negociación colectiva “no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva”⁹.

El gobierno, a través de un proyecto de ley, pretende establecer para siempre su modelo de negociación colectiva tripartita obligatoria por ramas de actividad económica, con expresa indicación de las materias a negociar. En los hechos, la rama de actividad tendrá el monopolio de la negociación colectiva sobre los temas estratégicos y deja sin contenido relevante a la negociación a nivel de la empresa.

La OIT no está de acuerdo: “en un número creciente de países se imponen diversos grados de restricción a la libertad de negociar. A este respecto, los problemas que surgen con más frecuencia son: la fijación unilateral del nivel de las negociaciones; la exclusión de determinadas materias del ámbito de la negociación...”¹⁰.

La OIT concluye que “en base al principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa...”¹¹.

A fines del año 2008, la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT observó el proyecto de ley de negociación colectiva del gobierno. Se señala que algunos de sus artículos no guardan conformidad con los Convenios Internacionales de Trabajo (CIT).

Afirma que los Consejos de Salarios, en tanto se proyecta como ámbito obligatorio para negociar condiciones de trabajo, no cumple con los principios de negociación colectiva libre y voluntaria entre las partes, consagrado en el art. 4º del CIT No. 98. La negociación de estas condiciones de trabajo debe hacerse “sin injerencia de las autoridades públicas” con el fin de evitar que la

⁸ La Libertad Sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, OIT, 2006, No. 925, pág. 197.

⁹ Art. 8º. Nuestro país ratificó este Convenio por vía de ley.

¹⁰ Libertad sindical y negociación colectiva, Informe de la Comisión de Expertos, OIT, 1994, No. 248, pág. 120.

¹¹ La libertad sindical, OIT, ob. cit., párrafo 988, pág. 210.

negociación bipartita sea “sustituida en la práctica por una negociación tripartita”¹².

VI. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Desde 1968 está vigente la ley 13.720 que obliga a preanunciar con siete días una medida de huelga o lock out. Si no se cumple con esta obligación, dichas medidas serán ilícitas. El objetivo es prevenir el conflicto, abriendo un espacio de negociación. Esta regla no se cumplió. El Decreto 165/006, ignorando esta ley, pretendió reglamentar los conflictos. No logró su objetivo porque tampoco se cumplió.

Los conflictos explotaron en horas y la medida sindical se efectivizó inmediatamente. A pesar de que es ilícita por no preavisarse, a nadie se le ocurre plantearlo. El gobierno le da curso al conflicto y aún en este marco de confrontación, obliga a negociar a los empresarios.

El convenio colectivo ha pretendido ser la red de contención de los conflictos. En los Consejos de Salarios, se pactaron diversos mecanismos de prevención y solución de conflictos. El conflicto igual existió y las etapas previas de negociación previstas, en la mayoría de los casos, no se cumplieron.

Asistimos a un fenómeno que los sociólogos llaman “*anomia*”. Hay reglas, pero están descaecidas, desoídas. Hay una fuerte degradación en el cumplimiento de las normas. Esto provoca que por la vía de los hechos, éstas no tengan ni color ni vida. Son inertes. Y esto es muy grave para la salud del sistema de relaciones laborales.

VII. MEDIDAS SINDICALES

En cuanto a las medidas sindicales, la Constitución reconoce a la huelga como derecho gremial, pero la ley no ha reglamentado su ejercicio. Esto ha generado disensos en la doctrina nacional sobre el concepto de huelga. Un sector sostiene que la huelga es abstención de trabajar y no comprende otras medidas sindicales que no se adecuen a este concepto clásico. Otro sector de la doctrina no está de acuerdo y pretende que prevalezca un concepto amplio de huelga, abarcativo de todas las acciones colectivas. El gobierno y los sindicatos apoyan esta última posición, pero no así los empresarios y la justicia.

¹² Informe del 13 de noviembre de 2008, del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT.

Los sindicatos llevaron a cabo acciones colectivas ilícitas, como las ocupaciones y piquetes, que causaron graves daños. El gobierno no intervino cuando estas medidas afectaban a empresas privadas, pero sí lo hizo cuando involucraban a empresas públicas. A su vez, el gobierno pretendió legitimar las ocupaciones por vía del Decreto 165/006 (art. 4º), lo que no fue aceptado por la justicia. Frente a los piquetes, el gobierno entendió que no podían afectar la libertad de circulación, pero lo cierto es que los toleró.

Ante esta inacción del gobierno, los trabajadores que no estaban de acuerdo con las medidas y los empresarios, se presentaron ante la justicia civil. Se recurrió a la vía del amparo para proteger el libre ejercicio de sus libertades y derechos.

En más de dos años y medio, la justicia intervino en 10 casos de ocupaciones, dictando 16 fallos en total, contando los de primera y segunda instancia¹³. En todos ellos, se ordenó la desocupación del local de trabajo. Se entendió que la ocupación era ilícita porque violaba la libertad de trabajo, la libertad de empresa y el derecho de propiedad.

En todo este tiempo se sucedieron numerosos piquetes, que sitiaron el puerto y la terminal de ómnibus de Montevideo, zonas francas, rutas nacionales y varias empresas. Sobre fines del año 2008, y ante una medida de piquete, una empresa promovió una demanda de amparo. El Juez la resolvió favorablemente y ordenó que se garantizara la libre circulación y el libre ejercicio de la libertad de trabajo y de empresa¹⁴.

VIII. CAMBIANDO EL MODELO DE LAS RLU

1. LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

El modelo actual de RLU debe cambiar. No se puede seguir actuando en el campo laboral sin reglas. Las relaciones colectivas de trabajo deben tener un nivel de estructura normativa mínima y sistematizada, que permita que los actores puedan actuar razonablemente en un marco de reglas ciertas y estables, que brinden certezas jurídicas.

¹³ En seis casos hubo doble instancia y en los restantes cuatro, la sentencia de primera instancia no fue apelada.

¹⁴ Sentencia del Juzgado Letrado de Canelones de Tercer Turno (No 201, de 16 de diciembre de 2008). Esta sentencia quedó firme porque no fue apelada.

La experiencia uruguaya de los últimos cuatro años demostró que sin reglas, las relaciones colectivas han sido por momentos caóticas. El gobierno permitió que los sindicatos desarrollaran medidas sindicales extremas, que transformaron la negociación en los Consejos de Salarios, en un campo de batalla.

Los hechos vividos en este tiempo indican que cuando se trancó el avance de la negociación, los sindicatos respondieron con medidas colectivas de fuerza, tales como ocupaciones y piquetes. Estas medidas significaron un desconocimiento de libertades y derechos constitucionales de quienes resultaron afectados por las mismas (trabajadores no adherentes, empresarios y terceros ajenos al conflicto).

2. LA PREVENCIÓN DEL CONFLICTO COMO ESTRATEGIA CLAVE

Debe cambiarse el enfoque de las relaciones laborales. El cumplimiento del trabajo debería ser lo habitual y el conflicto debería ser la excepción. La alta conflictividad laboral que hemos tenido en este tiempo, hace pensar que el conflicto pasó a ser una regla del sistema de RLU.

Para cambiar este rumbo, es esencial transitar por caminos de prevención del conflicto. Deben reforzarse las reglas de prevención, con sanciones severas para la parte que no cumple las mismas.

El conflicto crónico es disfuncional al sistema de relaciones laborales. Desafía su estabilidad y pone en jaque a los empresarios y al gobierno. El conflicto laboral llega al sistema político, se politiza y se mediatiza. Hay que regresar al principio. El conflicto debería resolverse sólo entre las partes en forma civilizada, aplicando reglas previamente acordadas y con la asistencia de profesionales mediadores independientes.

La experiencia enseña que cuántos más actores externos al conflicto se involucran, hay menos chances de que se resuelva rápidamente. Si el conflicto se estanca y se extiende por varios días, la empresa se resiente, pierde negocios, que será muy difícil que vuelvan, en el marco de la crisis global que estamos viviendo.

Los países más avanzados tienen reglas que obligan a agotar etapas de negociación antes de que el conflicto se desate. Hay que *“enfriar”* la situación de conflicto y negociar su solución, antes de que se aplique la medida. Una vez

que se da el “*pistoletazo*” de salida a la medida sindical, nadie sabe después si se va a poder controlar y cuándo terminará.

En nuestro país, la primera regla debería ser que si el sindicato y la empresa (o la rama de actividad) no negociaron normas sobre prevención, se aplicará la ley. Si las pactaron, hay que ajustarse a ellas.

En general, los acuerdos transitan por dos caminos. Primero, prohíben la aplicación de medidas sobre los temas negociados y acordados. Segundo, obligan a cumplir instancias bipartitas de negociación. En última instancia, incorporan al gobierno a la mesa. En algunos convenios se pactó que si estas reglas no se cumplen, el convenio cae. Esto debería generalizarse como forma de incentivar el cumplimiento de los convenios.

Además, debería preverse la responsabilidad patrimonial del incumplidor. En una etapa más avanzada, debería pensarse que la medida ilícita aplicada, configura un incumplimiento del contrato de trabajo de quienes la adhirieron, pasible de sanciones.

Asumiendo que la prevención se cumplió, pero igual el conflicto se desencadenó, hay que hacer algo más. Es imprescindible que en tiempos de paz se pacten reglas de encauzamiento de eventuales conflictos futuros, de manera que éstos se lleven a cabo de manera civilizada.

Debería preverse qué actividades o procesos no deben interrumpirse en forma inmediata, y cuáles deben cumplirse con una guardia gremial. También debería regularse la forma en que debería procesarse el apagado de máquinas, la conservación o retiro de materias o productos percederos, etc. Esto tiene que estar acordado, incluso con convenios a nivel de empresa, para que estas reglas sean “*a medida*” y no depender del convenio de la rama de actividad.

3. LA CULTURA DEL RESPETO DE LAS REGLAS

Las reglas son importantes. Pero más importante aún, son las actitudes de los actores ante ellas. Si no hay conciencia, cultura, de que las reglas deben respetarse, aún en las situaciones más álgidas, de nada sirve tenerlas. Por más seguras y blindadas que sean, si una de las partes considera que el “*papel firmado*” no vale a la hora del conflicto, se destruye el sistema. La relación laboral colectiva pasa a regirse por la “*ley del más fuerte*” y el conflicto se inciviliza.

No se trata de eliminar el conflicto, sino de que una vez que está presente, hay que ordenarlo. El gobierno es parte del sistema. Debe garantizar que las reglas se cumplan y aplicar las normas sancionatorias que correspondan. El cumplimiento de la Constitución y la ley es esencial para la vigencia efectiva del Estado de Derecho. El gobierno y la justicia tienen sus roles pautados. Pero también las partes deben realizar su aporte, en aras de la paz laboral.

4. LA SUSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS DE SALARIOS

El desafío más inmediato es evitar que se apruebe el proyecto de negociación colectiva para el sector privado, tal como fue enviado el gobierno. Contiene varias normas que no se adecuan a la Constitución y a los Convenios de la OIT ratificados por nuestro país.

En particular, no debe prosperar la perpetuación obligatoria de los Consejos de Salarios (CS). Este modelo es contrario a la libertad de negociación, cristaliza y monopoliza la negociación colectiva tripartita por rama de actividad, deja sin contenido a la negociación por empresa y no permite elegir libremente los representantes para negociar.

Este modelo debe cambiarse. Los CS nacieron en noviembre de 1943. En ese entonces, existía una economía cerrada, dirigista y proteccionista de la industria nacional¹⁵. En el año 2005 se convocan los CS en un contexto diferente, con una economía global, altamente competitiva. Y para peor, la última ronda del año 2008 se cerró en un contexto de crisis global que a los pocos meses comenzó a golpear nuestro país.

La experiencia indica que los aumentos de salarios globales, debilitan la posición competitiva de las empresas que utilizan mano de obra intensiva. Los salarios mínimos y aumentos deberían negociarse libremente según el tamaño de las empresas, lugar de ubicación, mercados a los que accede, cantidad de mano de obra, productividad, etc. Hay que cuidar el equilibrio entre el crecimiento salarial y el nivel de empleo. El gobierno, en consulta con las organizaciones profesionales, sólo debería intervenir en la fijación de salarios mínimos de trabajadores, con bajo poder de negociación.

¹⁵ E.Arocena, Proceso histórico de la economía uruguaya, 2002, págs. 189 y ss.