

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL SISTEMA URUGUAYO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

STATE INTERVENTION IN THE URUGUAYAN COLLECTIVE BARGAINING

Mario Garmendia Arigón*

Palabras clave: Modelos de negociación colectiva. Negociación colectiva. Intervención estatal en la negociación colectiva. Diversos modelos de negociación colectiva en función del grado de intervención estatal. Modelos abstencionistas. Modelos intervenidos. Características del modelo uruguayo de negociación colectiva. Ley uruguaya de Consejos de Salarios

Key words: Models of Collective Bargaining. Collective Bargaining. State intervention in collective bargaining. Various models of bargaining with the degree of state intervention. Abstentionists models. Models intervened. Characteristics of the Uruguayan model of collective bargaining. Law Uruguayan Wages Councils

Sumario: 1 Diversos modelos de negociación colectiva; 2 La presencia estatal en la negociación colectiva; 2.1 Modelos intervenidos y modelos abstencionistas; 2.2 Modelos limitacionistas y modelos promotores; 3 Modelos de negociación predominantes según regiones; 4 Sinopsis del modelo uruguayo; 4.1 La peripecia histórica de la Ley de Consejos de Salarios; 4.2 La tercera época de los Consejos de Salarios; 5 Conclusiones; 6 Referências.

1 DIVERSOS MODELOS DE NE- GOCIACIÓN COLECTIVA

Es usual emplear la expresión "*modelos de negociación colectiva*" para describir los rasgos

más típicos que el fenómeno presenta en un determinado país o región. Debido a que se trata de una manifestación espontánea de las relaciones colectivas de trabajo, la negociación colectiva perfila sus

* Professor Adjunto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (Montevideo).

características a partir de la realidad concreta en la que se origina. Ello haría posible describir tantos modelos como ámbitos potencialmente generadores de procesos negociales existen. Por este motivo, cualquier intento de sistematización de sus modalidades o manifestaciones prototípicas, solamente puede aspirar a permanecer en un plano muy genérico y aproximativo, pues la enorme diversidad y riqueza de cada realidad concreta, determina el surgimiento de elementos particulares -a veces únicos en su género- y, por este motivo, difícilmente identificables con el *tipo* que se ha propuesto como modelo.

Existen múltiples clasificaciones de los *modelos de negociación colectiva*. Las mismas suelen considerar criterios diferentes. En una lograda síntesis, Oscar Ermida Uriarte ha sistematizado dichos criterios de la siguiente forma: A) Criterio que toma en cuenta el nivel en que se desarrolla la negociación; B) Criterio que toma en cuenta el *tipo de resultados jurídicos* que se logra con la negociación; C) Criterio que toma en consideración la *periodicidad* o *frecuencia* de la negociación; D) Criterios que toman en cuenta la intervención del Estado.¹

a) Atendiendo al *nivel* en que se desarrolla, la negociación

puede ser *centralizada* o *descentralizada*. Habitualmente se habla de *modelo centralizado*, cuando la negociación se plantea a nivel de toda una rama o sector de la actividad económica. Naturalmente, también es *centralizada* la negociación que se plantea en niveles todavía superiores, como por ejemplo, el de todo un país (hipótesis para la que suele reservarse la denominación de "*concertación social*"), e inclusive la negociación *supranacional*. También puede ser considerada centralizada la negociación que se desarrolla *por oficio*, que si bien parecía propia de otros tiempos,² muestra cierto reverdecimiento en estos días, asociada al fenómeno de los trabajadores autónomos o *semi autónomos*.³

En cambio, se habla de negociación *descentralizada* cuando aquella se plantea a nivel de las empresas o incluso en niveles todavía inferiores (por ej., filiales, sucursales, establecimientos o sectores específicos de ciertas unidades productivas).

Entre los extremos de la *centralización* y la *descentralización*, todavía puede proponerse la existencia de un *tertius genus*: el modelo *desconcentrado*. Se trata de aquellos casos en que si bien la negociación se desarrolla a nivel de empresa, el actor colectivo trabajador que par-

¹ ERMIDA URIARTE, Oscar, *Negociación colectiva: modelos y niveles*. In: *Derecho colectivo del trabajo materiales de enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Derecho, 1990, p. 210.

² Sobre el punto: BARBAGELATA, H-H. *Evolución de la negociación colectiva en Uruguay*. In: *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco de Ferrari*. Montevideo: FDCS, 1973, p. 480, nota 7.

³ SUPLOT, Alain (Coord.), *Trabajo y Empleo: Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, p. 159 y ss.

tipica de la misma no es un sindicato autónomo de dicha empresa, sino el propio sindicato central de la rama o un enlace del mismo (comité o núcleo de base, etc.). Esta *modalidad desconcentrada*, si bien puede considerarse una sub-especie del *modelo descentralizado*, en realidad merece ser diferenciada de este último, porque las características estructurales del sindicato que interviene en la misma le aportan un elemento "*centralizador*" que posee la capacidad de proyectar múltiples consecuencias sobre las características y resultados de la negociación.

b) Por el *tipo de resultados jurídicos que genera*, la negociación puede ser descripta como *de mejoramiento* o como *transaccional*. En el primer caso se plantea como un proceso que sólo puede culminar con un mejoramiento de las condiciones laborales que anteriormente ostentaban los trabajadores; en el segundo, en cambio, se admite de antemano que los resultados del proceso no necesariamente estarán condicionados por los antecedentes y, en consecuencia, podrán significar, indistintamente,

una mejora o una rebaja en relación a los mismos.

En la negociación colectiva de mejoramiento, los actores colectivos encaran el proceso a partir de un umbral preexistente, constituido por las condiciones emergentes de las anteriores instancias de negociación. En cada oportunidad en que se inicia una nueva negociación, los interlocutores saben que los beneficios anteriores no podrán ser disminuidos, sino en todo caso, aumentados. El criterio orientador de este modelo es el de la conservación de las condiciones más beneficiosas⁴ que se manifiesta dotando a las normas laborales de una tendencia a la progresividad e irreversibilidad, que se resume en una dinámica enfocada hacia el "*siempre más*".⁵

En cambio, en el "*modelo transaccional*", los interlocutores negocian sin que sobre ellos pese antecedente alguno, lo que determina que el resultado de la negociación no será otro que el que pueda derivarse del poder que cada actor esté en condiciones de exhibir en la instancia concreta de la negociación.⁶

⁴ BARBAGELATA, H-H. *Derecho del trabajo*. T. 1, vol. 1, 2. ed. Montevideo, 1995, p. 121; PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. *Los principios del derecho del trabajo*, 3 ed. Buenos Aires: Depalma, 1998, p.108 y ss.

⁵ JAVILLIER, Jean Claude. *Manuel de droit du travail*. 2. ed. Paris, 1988, p. 68.

⁶ Tal como la define Ermida Uriarte, se trata de "...una negociación colectiva transaccional al mejor estilo civilista (de Derecho Civil) de "doy para que me des". Es contractual, allí hay contraprestaciones recíprocas y no interesa que lo que se está dando a cambio de algo esté desmejorando algo que ya obtuve antes". ERMIDA URIARTE, O., op. cit., p. 210. En general se asocia el "modelo de mejoramiento" a los sistemas de Europa continental y de América Latina, en tanto que el "modelo transaccional", puede considerarse típico del sistema norteamericano. Sin embargo, este panorama ha sufrido grandes mutaciones en las últimas dos décadas, desde que la fórmula del "siempre más", ha sido objeto de fuertes impugnaciones y ha tomado cuerpo la admisibilidad jurídica de la negociación colectiva in pejus. Es así que incluso en aquellos modelos que tradicionalmente se han presentado como "de mejoramiento", se ha producido un rol de descaecimiento del rol típicamente mejorador y protector que fuera tradicionalmente atribuido al convenio colectivo. Javillier, J-C,

c) Teniendo en cuenta la *periodicidad* con la que se plantea, puede aludirse a modelos de negociación *estática* (*static* o *crisis bargaining*) y a modelos *dinámicos* o *de negociación continua* (*dynamic* o *continuous bargaining*). En el caso del primero, los interlocutores sociales desarrollan negociaciones en determinadas ocasiones determinadas y concretas, que se plantean en el momento previamente convenido o cada vez que las circunstancias lo hacen necesario (por eso, también se le ha dado el nombre de "*negociación de crisis*" o "*crisis bargaining*"). El resultado final de cada una de dichas instancias de negociación por lo general se resume en una norma colectiva cuyo contenido regirá las relaciones laborales y al cual cada uno de los actores tomará como referencia. Finalizada la vigencia del convenio colectivo, las partes iniciarán un nuevo proceso de negociación que se encaminará a producir un nuevo resultado normativo que, a su vez, habrá de regir durante un nuevo plazo.

En cambio, el segundo modelo, de *negociación dinámica* o *continua*, se caracteriza por el hecho de

que el proceso de la negociación se desarrolla de manera permanente, casi sin solución de continuidad y, además, por el hecho de que sus resultados (a diferencia de la negociación estática) habitualmente no consisten en una norma con vocación de abstracción y generalidad, sino en la conformación de entidades (por ej. comisiones bipartitas), cuya finalidad consiste en continuar negociando e ir dando solución a los temas que cotidianamente se van suscitando en el relacionamiento laboral. Así, se ha dicho que en este modelo dinámico, "*...la duración del convenio carece de importancia, puesto que las comisiones paritarias instituidas reactualizan las cláusulas convencionales, superando los contenciosos que surjan en cada momento a base de una negociación directa y continua (continuous bargaining)*".⁷ En este modelo, el proceso de la creación de reglas o de implementación de las soluciones que habrán de regir el relacionamiento colectivo, se presenta con un carácter permanente a través de la actuación de estas entidades paritarias que

Manuel..., cit., p. 68. En algunos casos, esa admisibilidad ha provenido de los propios textos legales, mientras que en otros, ha sido el resultado de elaboraciones doctrinarias. Si bien es bastante frecuente que la "*reformatio in pejus*" esté referida a condiciones dimanantes de convenios colectivos anteriores, también se ha expresado en un tono todavía más severo, al atacar los mínimos establecidos a nivel legal, configurando lo que se ha definido como el "*reto a la ley*". BARBAGELATA, Héctor-Hugo; ROSENBAUM, Jorge; GARMENDIA, Mario. El contenido de los convenios colectivos. Montevideo: FCU, 1998, p. 70. En el caso del Derecho francés, se ha dicho que si bien permanece vigente el principio de que la derogación de la ley sólo puede ser *in melius*, el legislador queda habilitado a autorizar la derogación *in pejus* (que, no obstante, deber ser autorizada caso a caso). Cfe. Al respecto ver, del autor: "*Los efectos jurídicos de un nuevo modelo de negociación colectiva*", cit. "*La clause dérogatoire in pejus*", in *Droit Social*, N. 11, noviembre de 1995, p. 887.

⁷ PALÓMEQUE, Manuel Carlos. *Derecho sindical español*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 229-230 pasaje extraído en *Derecho colectivo del trabajo, materiales de enseñanza*, Pontificia Universidad Católica del Perú, cit., p. 207.

administran o gestionan las relaciones laborales.⁸

d) El criterio que toma en cuenta las características de la *intervención estatal*, es uno a los que se presta mayor atención, debido a su importancia. En este sentido, si se considera la *existencia* o *ausencia* de dicha intervención estatal o la *intensidad* que la misma presenta, se habla, por una parte, de *modelos intervenidos* y, por otra, de *modelos no intervenidos* o *abstencionistas*. Habitualmente, los *modelos intervenidos* son asimilados a los *modelos regulados*, en tanto que los *modelos no intervenidos*, suelen ser identificados como *modelos desregulados* o (como se ha dicho acerca del caso uruguayo) "*arregulados*". Según se desarrollará más adelante, la sinonimia que viene de referirse, siendo frecuente en la práctica, en cambio no en todos los casos es ineludiblemente válida.

Pero en atención a la intervención estatal, también puede

considerarse otro criterio, que no considera su presencia o intensidad, sino su *impronta* o *sesgo*. Así, se clasifican los *modelos de intervención limitadora, coartadora o represora* y, por otra parte, los *modelos de intervención promotora o tutelar*.

Seguidamente serán desarrolladas las características fundamentales de los diversos modelos que se clasifican en función de la intervención estatal.

2 LA PRESENCIA ESTATAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2.1 Modelos intervenidos y modelos abstencionistas

Como se adelantó, la mayor o menor presencia del Estado en los sistemas de negociación colectiva habilita a distinguir entre los *modelos intervenidos* y los *modelos no intervenidos*.

Naturalmente, más allá de que el *modelo no intervenido* puro admite ser enunciado y descrito desde el punto de vista teórico, en la práctica resulta muy difícil detectar alguna situación real que sirva como ejemplo de

"El criterio que toma en cuenta las características de la *intervención estatal*, es uno a los que se presta mayor atención, debido a su importancia. En este sentido, si se considera la *existencia* o *ausencia* de dicha intervención estatal o la *intensidad* que la misma presenta, se habla, por una parte, de *modelos intervenidos* y, por otra, de *modelos no intervenidos* o *abstencionistas*."

⁸ GIUGNI, Gino, Derecho sindical, servicios de publicaciones del MTSS, Madrid, 1983, p. 141, Palomeque, M.C., cit., en ambos casos, pasajes extractados en Derecho colectivo del trabajo, Materiales de Enseñanza, cit. p. 206 y 207. El modelo de negociación continua o dinámica en general se asocia al sistema anglosajón, mientras que el modelo estático, tradicionalmente ha sido identificado con los sistemas de Europa Continental y de América Latina. Sin embargo, es posible visualizar una fuerte aproximación entre ambos modelos y en particular, una clara tendencia general hacia la modalidad dinámica o continua. Así lo apuntaba Giugni más de dos décadas atrás, refiriéndose al caso italiano (op.cit.) y lo mismo parece confirmar el Informe Supiot aludiendo, en general, a la situación europea (Trabajo y Empleo, op. cit., p. 159). En el caso de Uruguay, también parece evidenciarse la misma tendencia. Al respecto ver GARMENDIA ARIGÓN, Mario. Consejos de salarios y relaciones laborales: comentarios a propósito de la nueva convocatoria. Rev. Relaciones Laborales, n. 10, abril de 2006, p. 96.

una intervención estatal absolutamente inexistente o nula. En general, el Estado siempre interviene en el funcionamiento de los institutos del Derecho colectivo del trabajo y, en particular lo hace en materia de negociación colectiva. Claro que la intensidad o énfasis con que se ejerce dicha intervención, es muy diversa, al punto que casi sería posible describir tantos modelos como Estados existen en el planeta.

La presencia estatal puede ir desde las modalidades más sutiles e imperceptibles, cercanas a lo que podría calificarse como un "abstencionismo atenuado" hasta "las formas de intervención abierta y declarada, que incluso pueden llegar, en algunos casos, hasta la prohibición".⁹ En el siguiente apartado serán expuestos los diversos sesgos (represivo o promotor) que puede asumir dicha intervención del Estado.

En cualquier caso, es importante tener presente que la actitud que el Estado asume en relación con los fenómenos colectivos y, en especial, con respecto a la negociación colectiva, nunca es inocua y que, al contrario, siempre provoca efectos y consecuencias trascendentes sobre las características y funcionamiento de los mismos. Esto significa que

"En cualquier caso, es importante tener presente que la actitud que el Estado asume en relación con los fenómenos colectivos y, en especial, con respecto a la negociación colectiva, nunca es inocua y que, al contrario, siempre provoca efectos y consecuencias trascendentes sobre las características y funcionamiento de los mismos."

incluso aquellos Estados que opten por mantener una posición abstencionista en referencia a estas cuestiones, estarán provocando con dicha elección, una serie de consecuencias (buscadas o no buscadas) en el desarrollo de los sistemas de negociación colectiva. Ello es así porque el Estado es un actor esencial en las relaciones laborales del mundo actual, lo que determina que su posición en referencia a las mismas nunca resulte anodina, de tal suerte que incluso en aquellos casos en que la misma posea la apariencia de una absoluta prescindencia, sería pertinente hablar de una actitud de *intervención por omisión*.

De modo que, en puridad, casi podría decirse que la presencia estatal en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, más que una opción, es un dato de la realidad. El Estado siempre estará presente en las mismas y su influencia (para bien o para mal, por su carácter excesivo o demasiado escaso) nunca podrá ser menospreciada o soslayada.

A su vez, la intervención del Estado en materia de negociación colectiva, puede expresarse a través de diversos mecanismos o vías. Tan diversos pueden ser estos mecanismos, que incluso puede hablarse de

⁹ PASCO COSMÓPOLIS, Mario. Los niveles de intervención. In: OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). *La negociación colectiva en América Latina*. Madrid: Trotta, 1993, p.140.

una forma de intervención indirecta y de otra directa.

La primera es, ni más ni menos, que la intervención estatal en la reglamentación de los institutos del Derecho individual del trabajo. En tal sentido, el hecho de que el Estado ejerza una intervención más o menos intensa en referencia a los institutos propios de la relación individual de trabajo (jornada, descansos, vacaciones, salario, etc.) supone el establecimiento de niveles mínimos de protección, que sin dudas incide claramente en las características de la negociación colectiva, limitando el espectro de sus contenidos y direcciones, ya que para los interlocutores, aquellas aparecerán como pisos infranqueables a la baja.¹⁰

No obstante, es obvio que cuando se alude a los "modelos intervenidos" en referencia a la negociación colectiva, no se está pensando en esta modalidad de intervención indirecta (especie de "tiro por elevación") que viene de referirse, sino en aquella que se ejerce de manera directa. En este caso, los Estados también emplean, múltiples mecanismos, casi tantos como los roles que asumen en el ámbito de las relaciones laborales.¹¹

La más frecuente consiste en el dictado de normas (legales o

reglamentarias) mediante las cuales se impone una regulación de los diversos aspectos relacionados con la dinámica de la negociación y, asimismo, con las características y efectos que deberán tener los convenios colectivos resultantes de la misma. Esta regulación jurídica apuntará, por ejemplo, a determinar cuáles habrán de ser los sujetos legitimados para negociar, qué procedimientos deberán seguirse al desarrollarla, qué materias podrán ser objeto de la misma, qué alcances y efectos habrán de reconocerse a los convenios que de ella emanen, etc.

Por tratarse del mecanismo de intervención estatal más habitual, es frecuente que a los modelos "intervenidos" también se les llame, indistintamente, modelos "regulados" y que, a la inversa, a los modelos no intervenidos, se los asocie con la característica de la "desregulación". Pero siendo esta asociación de conceptos bastante correcta como consecuencia de la coincidencia que habitualmente entre ellos se presenta en la práctica, en cambio no es cierta en todos los casos. Esto significa que si bien es usual que los Estados ejerzan su intervención en la negociación colectiva mediante el dictado de normas reguladoras de la misma, en la teoría debería admitirse la posibilidad de que exis-

¹⁰ Desde luego, esto será así en la medida que se acepte que en materia de coordinación de fuentes de distinto origen, rige la clásica regla del sobrepujamiento, que implica la admisibilidad de que las normas de superior jerarquía puedan ser superadas por otras inferiores, siempre que posean un contenido más beneficioso para el trabajador. (PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. El papel del Estado en las relaciones industriales en la década de los 80. Madrid: Instituto de Estudios Sociales, MTSS, p. 325). BARBAGELATA, Héctor-Hugo; ROSENBAUM, Jorge; GARMENDIA, Mario. El Contenido de los Convenios colectivos. Montevideo: FCU, 1998, p.63.

¹¹ BARBAGELATA, Héctor-Hugo. El particularismo del derecho del trabajo. Montevideo: FCU, 1995, p. 50y 55.

ta un modelo regulado de negociación, coexistente con un Estado que no tiene injerencia en la misma. En este caso, la regulación no provendrá de la propia norma heterónoma estatal, sino que será el resultado, también, de la propia autonomía colectiva desplegada por los interlocutores sociales. Así, un sistema de negociación colectiva podría ser considerado "regulado" (por contener normas que disciplinan diversos aspectos relativos al desenvolvimiento de aquella) y, al mismo tiempo tratarse de un modelo *no intervenido*, en la medida que dichas normas no emanen de la fuente heterónoma, sino que son dictadas en el ejercicio de poder normativo reconocido a la autonomía colectiva. En estos casos, el propio sistema funge como autogenerador de sus propias reglas, perfilando un fenómeno al que se ha dado el nombre de "autopoiesis".¹²

"A la hora de evaluar las ventajas e inconvenientes que presenta la intervención estatal en las cuestiones atinentes a la negociación colectiva, seguramente no es correcto hacerlo en abstracto, sino atendiendo a las circunstancias concretas que en cada caso se presentan."

Pero además de manifestarse mediante el mecanismo del dictado de normas, la presencia estatal en el sistema de negociación colectiva también suele evidenciarse a través de otros mecanismos. Así, por ejemplo, mediante el ejercicio de la función administrativa o ejecutiva, que en muchas ocasiones se expresa a través de la participación directa del Estado en el decurso del proceso de negociación o al menos, en algunas de sus instancias. Dicha participación puede consistir desde el desempeño de un rol de conciliador (que intenta aproximar a las partes en la búsqueda de un acuerdo) e ir subiendo en intensidad cuando se manifiesta, por ejemplo, bajo la forma del arbitraje obligatorio u otros similares.¹³

A la hora de evaluar las ventajas e inconvenientes que presenta la intervención estatal en las cuestiones atinentes a la negocia-

¹² Cfe. OJEDA AVILÉS, Antonio. Intento de aproximación a una tipología de instrumentos colectivos en América Latina. In: OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). *La negociación colectiva en América Latina*, Madrid: Trotta, 1993, p. 57. Explica el autor que "En algunos países europeos está haciendo furor la adaptación por Günter Teubner al sistema jurídico de las teorías luhmanianas sobre autopoiesis, o autogeneración por un determinado sistema de sus propias reglas y elementos. Para esta doctrina, el Derecho mantiene un espléndido aislamiento, como un sistema organizativamente cerrado, impermeable a otros sistemas sociales, excepto como datos que vienen constructivamente metabolizados o fagocitados hacia el interior de la normativa. A su vez: el Derecho se manifiesta impotente para regular "la creciente complejidad de los mecanismos sociales", según la doctrina autopoietica, pues cada sistema se autoregula, dando lugar a los fenómenos modernos de autolimitación legal y de recepción legal de normas colectivas." Op. cit., p. 57. En una línea similar, también se encuentra Ferrajoli; quien sea refiere a la "crisis del principio de legalidad. Es decir, de la sujeción de los poderes públicos a la ley" y que, según el autor suele ser interpretada como "crisis de la capacidad regulativa del Derecho, debido a la elevada "complejidad" de las sociedades contemporáneas". FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: La ley del más débil*, 4. ed., Madrid: Trotta, 2004, p.17.

¹³ PASCO COSMÓPOLIS, Mario. Los niveles de intervención. In: OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). *La negociación colectiva en América Latina*. Madrid: Trotta, 1993, p.142 y 143

ción colectiva, seguramente no es correcto hacerlo en abstracto, sino atendiendo a las circunstancias concretas que en cada caso se presentan.

Tradicionalmente se ha asociado la escasa presencia estatal en materia de negociación colectiva, con las mejores posibilidades de desenvolvimiento de esta última,¹⁴ en idea que, resumidamente, podría enunciarse señalando que las mejores perspectivas para el desarrollo pleno de la negociación colectiva son directamente proporcionales al menor grado de injerencia estatal en el sistema. Sin embargo, esto será cierto en la medida que estén aseguradas algunas premisas esenciales: reconocimiento jurídico y tutela efectiva de la libertad sindical, sindicatos independientes y con poder de negociación, reconocimiento y amparo de los mecanismos de autotutela, etc. Por eso, no parece adecuado juzgar si la intervención estatal es en sí misma buena o mala por definición, sino que en todo caso, la respuesta dependerá, por una parte, del escenario real en que ella esté incidiendo y, por otra parte, del sesgo o *impronta* que deje en evidencia, aspecto que es analizado, seguidamente.

2.2 Modelos limitacionistas y modelos promotores

Según acaba de señalarse, la intervención estatal en materia de negociación colectiva no puede juzgarse en sí misma como buena o mala, sino que dicho juicio de valor debe referirse a cada situación con-

creta y a las características que presenta cada realidad.

En particular, es claro que el dato que sí habrá de resultar determinante a la hora de valorar las virtudes y defectos de la intervención del Estado, será el *sesgo* o *impronta* que la misma posea. De este modo, mientras una intervención promotora y tutelar (desplegada, por ejemplo, mediante una legislación de soporte o apoyo) puede ser apreciada como muy valiosa, en cambio, cuando la presencia del Estado adquiere un tenor limitacionista o restrictivo, necesariamente debe ser observado con recelo.

Lamentablemente, la práctica se ha encargado de demostrar que la sinonimia de los términos "*intervención-limitación-represión*", se produce mucho más frecuentemente que el binomio "*intervención-promoción*". Es bastante más usual que los Estados opten por intervenir preocupados por restringir o por no perder el pleno dominio de la dinámica de las relaciones colectivas, que inspirados por una finalidad promotora o de amparo de dichas expresiones colectivas. Y esta constatación resulta particularmente cierta cuando se analiza la realidad de América Latina.

3 MODELOS DE NEGOCIACIÓN PREDOMINANTES SEGÚN REGIONES

Sobre la base de los criterios que vienen de presentarse, también se ha propuesto otra clasificación de

¹⁴ PASCO COSMÓPOLIS, Mario. Los niveles de intervención. In: OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). La negociación colectiva en América Latina. Madrid: Trotta, 1993, p.142 y 143

modelos de negociación colectiva, la que conjuga los anteriores y describe la forma en que los mismos se presentan en la realidad de cada región. En atención a este segundo método, Ermida Uriarte describe un *modelo internacional* (que también denomina *modelo OIT*) y diversos *modelos nacionales*. A su vez, dentro de estos últimos nuestro autor distingue tres grupos: el modelo de *Europa continental*, el modelo *norteamericano* y el modelo *latinoamericano*.¹⁵

A continuación se describen las características más importantes de cada uno de los modelos que acaban de ser presentados.

Tal como se adelantó, sobre la base de los criterios que acaban de sistematizarse, es posible analizar la forma en que los mismos se presentan en la realidad de cada región.

Explica Ermida, que los rasgos característicos del "*modelo internacional*" pueden inferirse de las normas internacionales del trabajo que disponen sobre la materia, y gira en torno a dos ideas centrales: se trata, por un lado, de una negociación colectiva bilateral, autónoma, libre y por otro, inspirada en la lógica del fomento de la negociación.¹⁶

A estos elementos, hoy debería agregarse como otra característica esencial de este *modelo internacional*, la idea de concebir a la negocia-

ción colectiva como un *derecho o principio fundamental*, que los Estados Miembros de la OIT (por el mero hecho de serlo y con independencia de que hayan ratificado o no los instrumentos que específicamente los consagran) deben obligarse a respetar, promover y hacer realidad de buen fe.¹⁷

Según establece Ermida, se trata de un modelo que propugna una escasa o nula intervención estatal y en el que los actores sociales (la organización colectiva de trabajadores, por un lado, y el empleador o la organización colectiva de empleadores, por otro) aparecen como los "*dueños de la negociación*", siendo en consecuencia éstos quienes, en forma libre, determinarán cuál es el nivel de la negociación, las materias o contenidos a abordar en la misma, la forma o procedimiento que se seguirá en su desenvolvimiento, etc.¹⁸

Sin embargo, este modelo no descarta todo tipo de intervención estatal, sino que, antes bien, reclama una presencia del Estado en un rol de fomento de la negociación, mediante la utilización de instrumentos tales como la promoción del deber de negociar, la obligación de hacerlo de buena fe, el derecho de información y, asimismo a través de la puesta en práctica de mecanismos que tengan que ver "...con la extensión de la negociación colectiva, tanto a sujetos a los cuales no

¹⁵ ERMIDA URIARTE, O., ERMIDA URIARTE, Oscar. Negociación colectiva: modelos y niveles. In: *Derecho colectivo del trabajo materiales de enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Derecho, 1990, p. 210.

¹⁶ ERMIDA URIARTE, O, *ibidem*

¹⁷ Según la Declaración de la OIT relativa a principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en la 56ª sesión de la Conf. General, junio de 1998.

¹⁸ *Ibidem*.

llega, como a objetivos, es decir, temas sobre los cuales eventualmente no se negocia".¹⁹

Frente a este "modelo internacional" (en cuyo caso, el empleo de la expresión "modelo" no solamente evoca la aceptación descriptiva de sus rasgos más salientes, sino que además, indica la idea de paradigma a seguir), se presentan los "modelos nacionales", que Ermida, a su vez, sub clasifica en tres grupos: el modelo de *Europa Occidental* (seguramente hoy sería pertinente hablar del modelo de *Europa Continental*); el modelo *norteamericano* y el modelo de *América Latina*.²⁰

El primero de ellos (modelo de *Europa Continental*), tradicionalmente ha presentado los rasgos de ser estático, centralizado, poco procedimentalizado, con una intervención estatal escasa y con una impronta eminentemente promotora. Es además un modelo que tradicionalmente se ciñó al criterio de la conservación de los niveles pactados en los anteriores convenios colectivos y que, naturalmente, también reconocía como premisa esencial a la regla de la preeminencia de la norma más favorable.²¹

Sin embargo, es menester aclarar que la descripción que Ermida realizaba de este modelo hace una década y media atrás, presenta en la

actualidad características notablemente diferentes, las que aparecen descritas en el llamado "Informe Supiot" y que tienen que ver con las nuevas funciones (de flexibilización, instrumento de gestión empresarial), los nuevos contenidos y objetos (que implican, por un lado, un tratamiento novedoso para contenidos tradicionales y por otro, la aparición de nuevos contenidos que se incorpora a la negociación) con los nuevos sujetos (autónomos, parasubordinados, etc.) y con la convergencia de procesos que, al menos en apariencia, se presentan como contradictorios y que consisten, por un lado, en una tendencia hacia la "explosión" de las instancias de la negociación (descenso hacia los niveles de empresa) y por otro, paradójicamente, un impulso hacia la "recentralización", que toma cuerpo en la negociación colectiva transaccional.²²

Por su parte, el "modelo norteamericano", presenta las siguientes notas típicas: se trata de un modelo predominantemente dinámico, de negociación permanente que se desarrolla fundamentalmente en niveles descentralizados, por empresa,²³ con una presencia estatal virtualmente nula, muy poco procedimentalizada y cuyos contenidos son muy ricos y varia-

¹⁹ ERMIDA URIARTE, O., ERMIDA URIARTE, Oscar. *Negociación colectiva: modelos y niveles*. In: *Derecho colectivo del trabajo materiales de enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Derecho, 1990, p. 210.

²⁰ *Ibidem*

²¹ *Ibidem*

²² SUPIOT, Alain (Coord.) *Trabajo y empleo: Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999, p. 151 y ss.

²³ Desde luego, debe tenerse en cuenta especialmente el dato de las grandes dimensiones que presentan muchas empresas norteamericanas.

dos.²⁴ Y contrariamente a lo que es el esquema tradicional europeo, el modelo norteamericano es puramente transaccional ya que no está condicionado por los niveles o beneficios consagrados en los anteriores convenios colectivos, sino que solamente refleja el poder de negociación que en cada oportunidad ostenta cada actor de la negociación.²⁵

Por último, el modelo de América Latina, que si bien no es idéntico en todos los países del subcontinente, presenta algunos elementos predominantes, que se reiteran en la mayoría de ellos.

Se trata, en primer término de un modelo de tipo estático, cuyo resultado consiste en la creación de una norma²⁶ que, como tal, tendrá carácter abstracto y adquirirá una existencia independiente de la voluntad de los sujetos colectivos que la crearon. Su carácter fuerte-

mente descentralizado es otra de las características notables de este modelo, donde predomina netamente la negociación a nivel de la empresa.²⁷ En algunos casos esto es consecuencia de que así es determinado por la ley o el decreto y en otros es el resultado de las propias características de la estructura sindical que, por lo general, se organiza por empresa o en unidades todavía más pequeñas (rasgo que también suele ser impuesto o inducido por la legislación)²⁸ y que provoca una severa atomización del movimiento sindical.²⁹ Pero sin dudas, la característica más relevante del modelo latinoamericano es la fuerte y restrictiva presencia estatal, dato que es puesto de relieve por todos los autores que abordan la temática,³⁰ que responde a diversos factores de carácter económico, histórico-culturales, políticos y sindicales³¹ y que, en general, es

²⁵ Ermida anota qué esto es así "...hasta el punto de que la mayor parte del Derecho Laboral norteamericano no está en la ley sino en los convenios colectivos", ERMIDA URIARTE, Oscar. *Negociación colectiva: modelos y niveles*. In: *Derecho colectivo del trabajo materiales de enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Derecho, 1990, p. 210.

²⁶ ERMIDA URIARTE, O., *Ibidem*.

²⁷ A la que se denomina con expresiones diversas según los países, lo que, según señala Sala Franco, "...en ocasiones esconde una diferencia de modelo o de instrumento negocial y en otros no, significando en algunos casos una misma denominación cosas distintas", in *"Intento de aproximación a una tipología de instrumentos colectivos en América Latina"*, in *La negociación colectiva en América Latina*, op. cit., p. 40. *Convención colectiva de trabajo, contrato colectivo de trabajo, pacto colectivo, acuerdo colectivo, contrato-ley, convenios colectivos de trabajo, son algunas de las expresiones más utilizadas*. Cfe. BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *El derecho del trabajo en América Latina*. Madrid: Centro de Publicaciones del MTSS, 1985, p. 261.

²⁸ A excepción de Argentina, Brasil y Uruguay, países en los que (aunque por razones diversas) tradicionalmente ha predominado la negociación colectiva por rama de actividad.

²⁹ ERMIDA URIARTE, Oscar. *Las relaciones de trabajo en América Latina*. en rev. *Relaciones de trabajo*. Santiago, 1989, Año 2, n° 3, p. 27 y ss, reproducido en *Derecho colectivo del trabajo, materiales de enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Derecho, 1990, p. 62.

³⁰ También en este caso Argentina, Brasil y Uruguay, se presentan como excepciones.

³¹ JEAMMAUD, Antoine, *"Legislación y realidad de la negociación. Apuntes para el análisis de sus relaciones"*; *La negociación colectiva en América Latina*, op. cit., p. 27 y en ese mismo volumen SALA FRANCO, T., *"Intento de aproximación..."*, cit., p. 39; VENEZIANI, Bruno, *"Negociación colectiva y disciplina autónoma del conflicto"*, p. 33; ZACHERT, Ulrich, *"Autonomía de los sindicatos..."*, cit. p. 133 y ss.,

valorado negativamente debido a su tenor claramente restrictivo y "castrador".³²

En este panorama, el caso de Uruguay aparece como una clara excepción, desde que (contrariamente a lo que en forma generalizada ha sucedido en América Latina) en este país tradicionalmente rigió una amplia libertad de negociación, siendo escasos los ejemplos de intervención heterónoma con vocación limitadora.

En cuanto a los contenidos que suelen ser materia de negociación colectiva, el modelo latinoamericano tradicionalmente ha exhibido una notoria preeminencia de los temas vinculados a aspectos salariales, en algunos casos por imposición de las normas heterónomas y en otros, por la sencilla y contundente razón de que se trata, desde luego, de la materia más acuciante en la región.

Este modelo de negociación también giró tradicionalmente en torno al eje de la prevalencia de la norma más favorable y, sobre dicha premisa, los convenios colectivos resultantes de la misma debían

respetar en forma irrestricta los mínimos establecidos por la ley y venían a constituirse, en todos los casos, en instrumentos de superación de los niveles legales. Por otra parte, tradicionalmente los contenidos de los convenios colectivos anteriores representaron el punto de partida para la negociación de los nuevos instrumentos.³³ De este modo, el modelo tradicional de América Latina debía definirse como "protector". Sin embargo, al impulso de la flexibilización (que como es sabido, conquistó gran terreno en las dos últimas décadas) el convenio colectivo pasó a ser un eficaz instrumento de la misma (con o sin habilitación legal en tal sentido) convirtiéndose a menudo en herramienta hábil para disponer la rebaja y el desmejoramiento de las condiciones preexistentes.

4 SINOPSIS DEL MODELO URUGUAYO

La negociación colectiva en Uruguay se ha presentado históricamente bajo tres modalidades:³⁴

PASCO COSMÓPOLIS, M. op. cit., p. 139 y ss; GOLDÍN, Adrián, "Evolución y opciones de convergencia", p. 149 y ss.; ERMIDA URIARTE, O., "Origen, características y perspectivas", p. 107 y ss. Asimismo, ver: BARBAGELATA, H-H; ROSENBAUM, J., GARMENDIA, M, El Contenido de los..., cit. p. 23 y ss.; VV.AA. Intervención y Autonomía en las relaciones colectivas de trabajo, FCU, Mdeo., 1993; BIT, La negociación colectiva en América Latina, Ginebra, 1978; BIT, Libertad sindical y negociación colectiva, Ginebra, 1983; Barbagelata, H-H, El Derecho del Trabajo en América Latina, cit., p. 253 y ss.; Bronstein, Arturo, "La negociación Colectiva", in Córdova, Efrén (Dir.), Las Relaciones Colectivas de Trabajo en América Latina; BIT, Ginebra, 1981, p. 83 y ss.; BIT, Las Relaciones Laborales en el Cono Sur, Informe RELASUR, Centro de Publicaciones del MTSS, Madrid, 1995, p.70 y ss.; etc.

³² ERMIDA URIARTE, Oscar. La intervención administrativa. Orígenes, características y perspectivas. In: Ojeda Avilés, Antonio; Ermida Uriarte, Oscar (Ed.). La negociación colectiva en América Latina. Madrid: Trotta, 1993, p. 107 y ss.

³³ Tal es la gráfica expresión que emplea ERMIDA URIARTE, Oscar. Las relaciones de trabajo en América Latina. en rev. Relaciones de trabajo. Santiago, 1989, Año 2, n° 3, p. 27 y ss, reproducido en Derecho colectivo del trabajo, materiales de enseñanza. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Derecho, 1990, p. 64.

³⁴ BARBAGELATA, Héctor-Fugo; ROSENBAUM, Jorge; GARMENDIA, Mario. El contenido de los convenios colectivos. Montevideo: FCU, 1998, p. 67.

a) Una primera modalidad "típica" o "pura", nacida espontáneamente junto con las primeras manifestaciones sindicales que comenzaron a esbozarse en la segunda mitad del siglo XIX. Se trata de una modalidad bilateral, no sujeta a procedimientos formales y sin ninguna regulación o intervención heterónoma. La negociación podía plantearse tanto a nivel descentralizado de empresa, como a niveles superiores, de rama, industria, actividad, oficio o profesión, circunstancia que dependía, fundamentalmente, de las características organizativas de los respectivos interlocutores sociales.

b) La segunda modalidad está directamente asociada al mecanismo de los Consejos de Salarios. Si bien ésta podría ser definida como "atípica" (dado su carácter trilateral, institucionalizado y regulado heterónomamente), en realidad fue a partir de este esquema que se construyó el verdadero prototipo de la negociación colectiva en Uruguay, caracterizada, entre otros elementos, por plantearse a nivel de rama de actividad.

c) La tercera manifestación, es de tipo ecléctico, pues conjuga elementos de los Consejos de Salarios y características inherentes a la primera modalidad.

Se trata de una negociación colectiva que en su base es informal y bilateral (los interlocutores sociales negocian en un ámbito informal), pero cuyos resultados son sometidos a la aprobación del respectivo Consejo de Salarios, para así lograr la extensión de los efectos a todo el sector de actividad.

Tradicionalmente el modelo uruguayo ha sido descrito como desregulado (incluso "arregulado") y puro en cuanto al grado de actuación autónoma de los interlocutores sociales, relegándose a un segundo plano el rol que en el mismo jugaba el Estado. Sin embargo, si bien es cierto que la intervención estatal en materia colectiva careció en Uruguay de la fuerte impronta restrictiva o limitacionista, típica en el resto de

América Latina, en realidad aquélla no fue todo lo ausente que podía creerse. Por el contrario, diversas formas de presencia estatal resultaron determinantes de las características de la negociación colectiva uruguaya, aunque es claro que al no ostentar las mismas una finalidad limitadora de la autonomía y libertad de los interlocutores particulares, su verdadera incidencia pasó en gran medida desapercibida.

Así, podrían mencionarse diversos ejemplos de intervención heterónoma, los que van desde las

"Tradicionalmente el modelo uruguayo ha sido descrito como desregulado (incluso "arregulado") y puro en cuanto al grado de actuación autónoma de los interlocutores sociales, relegándose a un segundo plano el rol que en el mismo jugaba el Estado."

modalidades más indirectas,³⁵ hasta otras que no lo son tanto, como la ya aludida puesta en práctica del mecanismo de los Consejos de Salarios que vino a generar un *perfil uruguayo* de relaciones colectivas del trabajo, determinando estilos y características de la negociación colectiva, así como de la organización y actuación sindical.³⁶

4.1 La peripecia histórica de la Ley de Consejos de Salarios

El mecanismo de los Consejos de Salarios fue instaurado por la Ley N. 10.449, promulgada el 12 de noviembre de 1943. Precedida por un intenso debate, en el que no solamente se le opusieron los defensores del libre mercado, sino también los sindicatos, eminentes laboristas (como Francisco De Ferrari) e intelectuales de la época (como Carlos Quijano), la norma reconocía como antecedente remoto un proyecto elaborado en 1912 por Emilio Frugoni, fundador del Partido Socialista y primer catedrático de *Legislación Industrial* en la Universidad de la República.

La preocupación principal que inspiró la instauración de los Consejos de Salarios fue la de crear un mecanismo de distribución de la

riqueza mediante el salario.³⁷ Naturalmente, dicha preocupación evidenció la valoración especial que en la época se destinaba al "trabajo", en sintonía con un texto constitucional que habiendo sido modificado parcialmente en 1942, mantenía a aquel bien jurídico en el lugar relevante en que lo había colocado la reforma de 1934, con la que Uruguay ingresó en la línea de la constitucionalización social inaugurada por los mexicanos en 1917. Es esta centralidad reconocida al valor "trabajo", lo que determinó e impulsó al legislador uruguayo a animarse a consagrar una norma fundamental, incluso en un momento en que el mundo vivía una situación de gran incertidumbre en relación a su destino.

Pese a los presagios, apreciada en la perspectiva histórica, la ley tuvo efectos favorables. Y los tuvo no solamente en aquellos aspectos en que naturalmente pretendía incidir (es decir, la materia salarial, generando un importante crecimiento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores), sino también en otros muchos aspectos; contribuyendo así a consolidar un país que para comienzos de la década del '50 podía ser orgullosamente descrito por Eduardo J. Couture como *una comar-*

³⁵ ROSENBAUM, J., "Autonomía colectiva e intervención estatal en materia de negociación colectiva", 1ª. Jornadas Peruano-Uruguayas, Lima, setiembre de 1994, p. 8. Barbagelata, H.-H., Rosenbaum, J. y Garmendia, M., El Contenido de los Convenios Colectivos, FCU, Mdeo., 1998; Ermida Uriarte, Oscar, "Naturaleza de los laudos de los consejos de salarios y su relación con los convenios colectivos", in Los Consejos de Salarios, una mirada actual, cit., p. 82 y ss.

³⁶ Como por ejemplo, la temprana regulación legal y protectora de diversos institutos de la relación individual de trabajo determina la existencia de niveles mínimos de condiciones laborales que se presentan como límite infranqueable in pejus para la negociación.

³⁷ ERMIDA URIARTE, Oscar. Naturaleza de los laudos de los consejos de salarios y su relación con los convenios colectivos. In: Los consejos de salarios: una mirada actual, FCU, 2004, p. 92.

ca poblada por gentes que tenían una concepción de democracia, presidida por la libertad, por la justicia social y por la política del espíritu.

Sin haber sido modificada en su texto ni alterada su vigencia formal, la Ley de Consejos de Salarios tuvo una peripecia histórica bastante azarosa. El mecanismo de los Consejos de Salarios funcionó, en una primera etapa, hasta el año 1968, oportunidad en que dejaron de ser convocados. Recién en el año 1985, luego de la reinstitucionalización democrática, fue retomada su convocatoria, aunque en esta oportunidad con características diferentes a las de la "primera época".

Pero en 1991 se produjo un cambio fundamental, cuando el Poder Ejecutivo anunció que dejaría de convocarlos. La medida incidió en forma notable sobre la estructura y dinámica de la negociación, demostrando que el papel práctico desplegado por los Consejos de

Salarios había excedido largamente el ámbito estrictamente salarial, para convertirse en verdadero eje y sostén del sistema de las relaciones colectivas del trabajo. La decisión provocó además un fuerte golpe negativo para el movimiento sindical y determinó una variación sustantiva del centro de gravedad en el que convergía tradicionalmente la negociación colectiva (la rama de actividad), fomentando su descentralización y descenso al nivel concreto de la empresa.

El impacto de dicha decisión fue de tal magnitud, que determinó la aparición de nuevas características en la negociación colectiva.³⁸ La misma se tornó bilateral, descentralizada;³⁹ selecta;⁴⁰ con tendencia a la "transaccionalidad";⁴¹ frecuentemente promovida por el empleador⁴² y con tendencia a la "desnaturalización".⁴³ Este nuevo esquema de negociación colectiva, generado en los años posteriores al cese de la

³⁸ Circunstancia que queda en evidencia a partir del hecho de que fue precedida por la labor de una comisión parlamentaria que realizó una encuesta sobre las condiciones laborales de los trabajadores de la industria, la que arrojó como resultado la detección de graves carencias. BÉRTOLA, Luis. Salarios reales y distribución del ingreso, 1930-1968. Contextualizando los consejos de salarios. In: Los consejos de salarios, una mirada actual. FCU, 2004, p. 20 y 21.

³⁹ Sobre el punto, del autor: "Los efectos jurídicos de un nuevo modelo de negociación colectiva", in Libro de las XII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Maldonado, nov. 2000, FCU, p. 159 y ss.

⁴⁰ Con una marcada tendencia hacia la negociación por empresa, en detrimento del nivel de rama.

⁴¹ En el sentido de que pasó a ser un proceso reservado a unos pocos sectores de trabajadores y donde los más afectados por la crisis, o bien perdieron toda chance de acceder a la negociación o bien estuvieron dispuestos a negociar a la baja. Ver: OLESKER, Daniel. Consecuencias económicas de la actuación de los consejos de salarios y situación creada por su no convocatoria. In: consejos de salarios: una mirada actual. FCU, 2004, p. 105 y ss.

⁴² Circunstancia que implicó el descaecimiento del rol típicamente mejorador y protector que fuera tradicionalmente atribuido al convenio colectivo y que convirtió a la negociación colectiva en un proceso que habría de reflejar la existencia de concesiones recíprocas -al más puro estilo "civilista"- resultantes de la medición de los respectivos poderes de negociación que cada interlocutor haya estado en condiciones de exhibir.

⁴³ Se hizo relativamente habitual que fuera el empleador quien tomara la iniciativa de negociar. Consecuencia de una coyuntura que le resultaba favorable, en muchos casos el empleador se lanzó a la búsqueda de la negociación para, a través de ella, culminar en la celebración de un convenio colectivo con condiciones menos favorables que las anteriormente vigentes.

convocatoria a los Consejos de Salarios, también determinó importantes cambios en relación a los efectos jurídicos de los convenios colectivos. Por ejemplo, comenzó a resultar habitual la consagración de efectos derogatorios⁴⁴ así como la disposición de derechos individuales.⁴⁵ Las cláusulas de paz, tradicionalmente resistidas por el movimiento sindical y objeto de una admisión crítica por parte de la doctrina, no sólo comenzaron a ser frecuentemente incluidas en los convenios colectivos, sino que además, se les otorgó alcances extremadamente amplios y efectos especialmente relevantes.

4.2 La tercera época de los Consejos de Salarios

El Poder Ejecutivo que asumió el 1° de marzo de 2005, convocó nuevamente a los Consejos de Salarios y para fines de dicho año, la mayor parte de los Grupos había culminado exitosamente sus actividades. La sola circunstancia de haberse decidido la realización de la nueva convocatoria, provocó una serie de repercusiones trascendentes en el plano de las relaciones laborales. Así, por ejemplo, uno de los más evidentes consistió en que la discusión pública de los temas labo-

rales (y específicamente, de las cuestiones atinentes a la materia salarial y a la definición de las categorías) encontró nuevamente un lugar (que había perdido desde hacía varios años) en la "agenda" de la realidad nacional uruguaya.

En el plano más concreto y específico de los actores sociales, trabajadores y empleadores, debieron ubicarse en un contexto nuevo y diferente, y que se convirtió en tema merecedor de especial atención. Para los primeros, supuso, entre otras cosas, la necesidad de recomponer filas, volver a organizarse y actuar, luego de casi tres lustros de ostracismo. Esto provocó el resurgimiento casi instantáneo de numerosos sindicatos, así como el reclutamiento por parte de éstos de importantes contingentes de trabajadores que antes habían permanecido al margen. En el caso de los empleadores, se vieron enfrentados a una realidad claramente diferente a la que había predominado en los últimos quince años. En muchos casos, esto significó tener por primera vez contacto con un sindicato, con sus formas de actuar, con sus reivindicaciones y asumir el desafío de comenzar a considerar al deber de negociar como un novedoso dato a tomar en cuenta en el diferente

44 El notorio debilitamiento del movimiento sindical determinó que muchos sectores carecieran de cualquier tipo de organización colectiva. Esto provocó que en muchos casos, el empleador -buscando plasmar la disminución de condiciones laborales- propusiera la "negociación" en un nivel "plurisubjetivo" o "plurindividual" (que conceptualmente no corresponde a la definición de convenio colectivo, pero que a veces pretendió ser presentado como tal).

45 Que no se limitaron exclusivamente a la disminución de condiciones pactadas en anteriores convenios, sino que, aún más osadamente, pretendieron adentrarse en el ámbito de lo que puede ser directamente calificado como un reto a la ley, desconociendo la eficacia indisponible de las condiciones contenidas en ésta.

escenario que comenzaba a conformarse.

En cualquier caso, la renovada dinámica del intercambio y del diálogo, implica transitar un proceso de acomodamiento y aprendizaje por parte de ambos interlocutores sociales y todo ello representa en sí mismo, un elemento extremadamente importante para el funcionamiento de las relaciones laborales.

En cuanto a algunas de las características específicas de la forma en que se desarrollaron las dos primeras rondas de negociaciones de esta "tercera época" (2005 y 2006) pueden realizarse diversos comentarios. En primer lugar, corresponde resaltar que, sin dejar de reconocer que la experiencia presentó luces y sombras, fueron más las primeras que las segundas. Al respecto, desde el punto de vista práctico es necesario tener en cuenta que no resulta sencillo recomponer y reorganizar el funcionamiento de un mecanismo tan complejo de un día para el otro. Quince años de inactividad casi absoluta provocan consecuencias difíciles de revertir rápidamente, sobre todo si se tiene presente que la posibilidad de desplegar recursos materiales y humanos se encuentra seriamente restringida, aspecto éste que seguramente condicionó varias de las características de la convocatoria.

Las carencias presupuestales padecidas por el alicaído Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las enormes dificultades para conseguir espacios físicos adecuados para desarrollar la actividad de negociación, así como la frecuente inexisten-

cia de muchas de las herramientas mínimas indispensables para trabajar en condiciones razonables (desde computadoras hasta, a veces, de elementos tales como sillas o mesas), fueron superadas gracias a la buena disposición y esfuerzo de todos los actores que participaron de la experiencia.

Incluso, la notoria falta de funcionarios en número suficiente como para afrontar debidamente las exigencias planteadas por los Consejos de Salarios (uno de los aspectos que *a priori* se presentaba como más preocupante) fue sorteada con éxito, mediante la utilización de un mecanismo que conjugó actividades de formación y selección, que luego fueron complementadas con el aprendizaje práctico que los jóvenes nuevos delegados del Poder Ejecutivo pudieron adquirir al realizar su actividad al lado de otros que ya contaban con mayor experiencia en la práctica de la negociación. Este interesante procedimiento no solamente permitió cubrir las necesidades de la actuación en múltiples "grupos", "sub-grupos", "capítulos", "bandejas" y otras subdivisiones similares, sino que además proveyó al MTSS de un contingente de técnicos jóvenes con el que seguramente se encontrará en condiciones de hacer frente a las exigencias de las próximas convocatorias todavía con mayor eficacia.

No puede dejar de mencionarse que, a pesar de enfrentar estas dificultades iniciales, incluso el Poder Ejecutivo redobló la apuesta desde el propio inicio de esta convocatoria, al proponer la apertura de los Consejos de Salarios para el

sector rural, una novedad absoluta, que seguramente tiene y habrá de tener todavía más, un profundo impacto en los esquemas tradicionales de las relaciones laborales del sector.

De este modo, estas nuevas convocatorias deben ser calificada, en general, como exitosas, aventando los malos augurios preliminares acerca de las consecuencias calamitosas que traería aparejada la renovación de la injerencia del Estado en la materia de la fijación de los salarios y, en general, de la negociación colectiva.

Algo similar corresponde señalar con referencia a los elevados índices de acuerdos que se registraron en los diferentes Grupos de los Consejos de Salarios, a tal punto que, salvo algunas muy escasas excepciones (menos en la ronda 2005 que en la del 2006 y que en la de 2008) en la enorme mayoría de ellos se alcanzaron resultados por consenso. Esto representa un logro trascendente, en la medida que deja de manifiesto una verdadera recomposición de la práctica negociadora y una renovada apuesta al diálogo social como instrumento de relacionamiento laboral.

Un comentario particular merece la forma en que se produjo la apertura de lo que genéricamente podrían denominarse las "unidades de negociación". Al respecto cabe recordar que el propósito inicial, tanto del Poder Ejecutivo como (muy especialmente) del movimiento sindical, consistía en reducir drásticamente el

número de Grupos que se había establecido en la convocatoria del año 1985. Diversas razones motivaban este temperamento, algunas de ellas de carácter estratégico (búsqueda de fortalecer las estructuras sindicales centralizadas o mejorar el poder de negociación de los trabajadores) y otras de índole estrictamente práctico (la imposibilidad de atender un número demasiado grande de Grupos de negociación, debido a las ya anotadas carencias materiales y de personal). En esta línea, luego de mantener diversos intercambios en el ámbito del Consejo Superior de Salarios, el Poder Ejecutivo resolvió la conformación de veinte Grupos, número que si bien superaba bastante el que se manejara en una primera instancia, significaba una severa disminución (a menos de la mitad) con relación al número de Grupos existente en la etapa 1985-1991. Sin embargo, pese a todo ello, el verdadero resultado final de esta apertura de las unidades de negociación fue bastante diferente, pues en el decurso del propio proceso de negociación se fueron conformando diversos subgrupos y otras sub-unidades de negociación aún más descentralizadas, a los que se les dieron nombres diversos ("capítulos", "bandejas", etc.). De este modo, apreciado en su conjunto, las unidades de negociación reales y verdaderas superaron holgadamente el número de doscientas y en más de un caso éstas terminaron coincidiendo exactamente con el nivel de negociación por empresa.⁴⁶ Esto pue-

⁴⁶ Por ejemplo, los casos de la Asociación Nacional de Afiliados (ANANDA), la Compañía Uruguaya de Cemento Portland S.A., la Compañía Nacional de Cementos, COMACO Refractarios S.R.L., Metzen y Sena S.A., etc.

de llevar a suponer que algunas de las características del modelo de negociación posterior a 1991 y en especial, su carácter fuertemente descentralizado, pudieron haber adquirido cierta nota de estructuralidad y que así lograron prevalecer o imponerse en el desarrollo de esta nueva ronda de los Consejos de Salarios, incluso a pesar de los propósitos originarios del Poder Ejecutivo y del movimiento sindical.

Otro aspecto a tener en cuenta es el relativo al papel desplegado por el Poder Ejecutivo en estas últimas convocatorias. En este sentido, se hizo evidente una vocación intensamente interventora, que quedó de manifiesto no solamente en la elaboración de "pautas" estrictamente definidas a propósito de los ajustes y recuperaciones salariales a incluir en los convenios (una suerte de "modelo", "recomendación" o "sugerencia", que se planteó como "línea directriz" de la negociación, en cuanto a los porcentajes admisibles, oportunidades para su otorgamiento, etc.), sino también en una actitud real y efectiva de no permitir apartamientos de los lineamientos indicados en dichas pautas, tareas ambas que asumió directamente el Ministerio de Economía y Finanzas, dejando así en claro el predominio que la cartera continúa ejerciendo respecto de su similar de Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto a los contenidos consagrados en los acuerdos alcanzados en los diferentes Grupos de los Consejos de Salarios, el resultado es dispar. Mientras en algunos sectores el contenido de los pactos se ciñó casi exactamente a la "pau-

ta" del Poder Ejecutivo y, en mérito a ello, sólo se abordan cuestiones de naturaleza estrictamente salarial (ajustes, recuperación, etc.); en otros se reiteró la tónica tradicional, consistente en incluir materias muy diversas, que en la mayoría de los casos van bastante más allá de los aspectos relacionados con el salario. En este sentido, en esta nueva convocatoria, en muchos sectores se reprodujeron naturalmente algunas de las prácticas históricas habituales, consistentes en que las organizaciones representativas de los actores sociales (trabajadores y empleadores) negociaron previamente en forma bilateral y fuera del ámbito formal de los Consejos de Salarios y una vez que arribaron a acuerdos, presentaron los mismos al grupo respectivo, a los efectos de que sus contenidos fueran extendidos con carácter obligatorio a todo el sector, mediante decreto del Poder Ejecutivo.

Una visión panorámica de los contenidos incluidos en los convenios, exhibe varios aspectos interesantes. El primero digno de mención, es la multiplicidad de comisiones de diversa índole, cometidos e integración, cuya creación fue acordada en muchos de los grupos. Esta constatación puede tener una primera explicación asociada al hecho de que por tratarse del retorno a una práctica comercial que durante largo tiempo estuvo suspendida, muchas materias (por su carácter novedoso, por su necesidad de adaptación, o por otros motivos) no pudieron ser definitivamente solucionadas en el relativamente

breve período de la negociación planteada por el Poder Ejecutivo, optando las partes por derivarlas al análisis de grupos de trabajo o comisiones que, con más tiempo, continuaran su estudio para, eventualmente, arribar a conclusiones más meditadas. Al mismo tiempo, la profusión de estas comisiones (que seguramente tendrán actuación y suerte diversa, según los Grupos) provoca la necesidad de plantearse nuevas reflexiones sobre el modelo uruguayo de negociación colectiva y su posible aproximación a la denominada "negociación dinámica" o "continua" (típica del sistema anglosajón).⁴⁷

Una segunda referencia interesante en relación a los contenidos de los convenios, consiste en la consagración en diversos sectores de infinidad de condiciones laborales de variada índole, que vienen a dotar de enorme riqueza y complejidad al Derecho del Trabajo vigente en Uruguay. Diversas prestaciones asociadas a la antigüedad, el presentismo, la asiduidad, a las compensaciones especiales por la mayor penosidad de la tarea (nocturnidad, trabajo en condiciones riesgosas, etc.), complementos de aguinaldo o salario vacacional, gratificaciones por matrimonio, nacimiento de hijos, etc., ropa de trabajo, quebrantos de caja, viáticos,

canastas, partidas para alimentación, cobertura de salud, son algunas de los innumerables contenidos consagrados en los convenios, algunos de las cuales recogen y reiteran las condiciones que ya venían aplicándose en ciertos sectores (pero que incluso en ellos tienen gran importancia, dado que su obligatoriedad se extiende y uniformiza para todo el sector por efecto de su recepción por decreto del Poder Ejecutivo) y en otros (seguramente, los menos) se presentan como verdaderas novedades. Disposiciones sobre licencias especiales⁴⁸ y feriados especiales,⁴⁹ también se presentan frecuentemente en los convenios.

Pero también es apreciable la consagración en varios convenios de materias nuevas. Así por ejemplo, el abordaje de los problemas relacionados al trabajo clandestino, el trabajo informal y las tercerizaciones, la formación profesional, la cuestión de la igualdad de oportunidades por razón de género, la seguridad y la salud ocupacional, aparecen en algunos de los convenios y si bien en la mayoría de los casos no se previeron soluciones directas y concretas a su respecto (en general, suelen ser temas que se derivan al estudio de comisiones o grupos de trabajo), no deja de ser interesante que hayan merecido la atención de

⁴⁷ Ver *supra*, Capítulo I.

⁴⁸ Por motivos de muy diversa índole: casamiento, nacimiento de hijos, duelo, estudios o exámenes, licencias para el ejercicio de actividades sindicales, etc.

⁴⁹ Día del trabajador de la industria láctea, del trabajador del dulce, del molinero, del trabajador maltero, de la bebida, del panadero, del trabajador gastronómico y barista, del trabajador de las plantas pesqueras, de la industria de la madera, del trabajador de veterinaria, de la construcción, etc., son algunos de los innumerables feriados pactados en los diversos convenios.

los negociadores y seguramente puede augurarse un tratamiento más intenso y profundo en ulteriores rondas de negociación.

Tampoco pueden dejar de mencionarse algunos contenidos que no siendo tradicionales o históricos, comenzaron a consolidarse fuertemente en la última década, como es el caso de las cláusulas de paz. En general la doctrina tradicional mantuvo una posición de admisión crítica ante las cláusulas de este tipo⁵⁰ y su inclusión en los convenios colectivos no solía ser frecuente, debido a la resistencia que generaban en el movimiento sindical. Sin embargo, en los últimos quince años, su consagración en los convenios colectivos comenzó a resultar común y frecuente, siendo muy notoria además, la ampliación de sus alcances y efectos.⁵¹ Los convenios colectivos resultantes de la actual "tercera época" de negociación en los Consejos de Salarios, parecen estar confirmando la consolidación de esta última tendencia, pues en casi todos ellos se incluyeron "cláusulas de paz", aunque, naturalmente, con ciertos matices diferenciadores en relación con sus efectos y consecuencias.

5. CONCLUSIONES

La experiencia emergente de la convocatoria a los Consejos de Salarios, vino a confirmar la gran importancia que el mecanismo ha tenido en relación con el funcionamiento de las relaciones colectivas del trabajo en Uruguay. Si algo faltaba para ratificar la intensidad de los términos en que está planteada esta relación, la dinámica que presentó la realidad de las relaciones colectivas del trabajo en los dos últimos años, aventó definitivamente cualquier duda. Bastó con el simple anuncio de que se procedería a realizar la convocatoria para que comenzaran a operarse una serie de intensos y acelerados cambios: surgimiento o revitalización de organizaciones sindicales, masivas afiliaciones de trabajadores y en general, una recuperación de la dinámica del relacionamiento colectivo que durante muchos años había permanecido en estado de pasividad.

Los resultados, sin que puedan ser considerados perfectos, si merecen ser definidos como auspiciosos. Pese a la enorme complejidad que significaba volver a poner en marcha el mecanismo, el proceso se desarrolló

"La experiencia emergente de la convocatoria a los Consejos de Salarios, vino a confirmar la gran importancia que el mecanismo ha tenido en relación con el funcionamiento de las relaciones colectivas del trabajo en Uruguay."

⁵⁰ BARBAGELATA, Héctor-Hugo, Contenido de los convenios colectivos, Cap. 6 de VV.AA. (Coordinador N. de Buen L. y Emilio Morgado V.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. México: Academia Iberoamericana de DTSS/UNAM, 1997, p. 97-125.

⁵¹ Al respecto ver, del autor: "Los efectos jurídicos de un nuevo modelo de negociación colectiva", cit.

organizadamente y con razonable prolijidad.

La continuidad de las convocatorias, seguramente permitirá a los diversos interlocutores (organizaciones profesionales de trabajadores y empleadores y el Poder Ejecutivo) ir perfeccionando algunos aspectos y avanzar en la senda del diálogo social.

6 REFERÊNCIAS:

BARBAGELATA, Héctor-Hugo, Contenido de los convenios colectivos, Cap. 6 de VV.AA. (Coordinador N. de Buen L. y Emilio Morgado V.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social*. México: Academia Iberoamericana de DTSS/UNAM, 1997.

_____. Evolución de la negociación colectiva en Uruguay. In: *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco De Ferrari*. Montevideo: FDCS, 1973.

_____. *Derecho del trabajo*. 2. ed. Montevideo, 1995, T. I, vol. 1.

_____. *El derecho del trabajo en América Latina*. Madrid: Centro de Publicaciones del MTSS, 1985.

_____. *El particularismo del derecho del trabajo*. Montevideo: FCU, 1995.

_____; ROSENBAUM, Jorge; GARMENDIA, Mario. *El Contenido de los convenios colectivos*. Montevideo: FCU, 1998.

BÉRTOLA, Luis. Salarios reales y distribución del ingreso, 1930-1968. Contextualizando los Consejos de Salarios. In: *Los consejos de salarios, una mirada actual*. FCU, 2004.

_____. *La negociación colectiva en América Latina*. Ginebra, 1978

_____. *Las Relaciones laborales en el Cono Sur*. Madrid: Informe RELASUR, Centro de Publicaciones del MTSS, 1995.

_____. *Libertad sindical y negociación colectiva*. Ginebra, 1983

BRONSTEIN, Arturo. La negociación Colectiva. In: Córdova, Efrén (Dir.). *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina*. Ginebra: BIT, 1981.

ERMIDA URIARTE, Oscar. La intervención administrativa. Orígenes, características y perspectivas. In: Ojeda Avilés, Antonio; Ermida Uriarte, Oscar (Ed.). *La negociación colectiva en América Latina*. Madrid: Trotta, 1993.

_____. *Las relaciones de trabajo en América Latina*. en rev. Relaciones de trabajo. Santiago, 1989, Año 2, nº 3, p. 27 y ss, reproducido en *Derecho colectivo del trabajo, materiales de enseñanza*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Derecho, 1990.

_____. Naturaleza de los laudos de los consejos de salarios y su relación con los convenios colectivos. In: *Los*

consejos de salarios: una mirada actual, FCU, 2004.

_____. **Negociación colectiva: modelos y niveles**. In: **Derecho colectivo del trabajo materiales de enseñanza**. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Facultad de Derecho, 1990.

_____. **Origen, características y perspectivas: La negociación colectiva en América Latina**. Antonio Ojeda Avilés y Oscar Ermida Uriarte (Ed.), Madrid:Trotta, 1993.

FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y garantías: La ley del más débil**, 4. ed., Madrid: Trotta, 2004.

GARMENDIA ARIGÓN, Mario. **Consejos de salarios y relaciones laborales: Comentarios a propósito de la nueva convocatoria**. Rev. Relaciones Laborales, n. 10, abril de 2006.

_____. **Los efectos jurídicos de un nuevo modelo de negociación colectiva**. Libro de las XII Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Maldonado: FCU, nov. 2000.

GIUGNI, Gino. **Derecho Sindical**. Madrid: Servicios de Publicaciones del MTSS, 1983, p. 141, pasaje extractado en **Derecho colectivo del trabajo, materiales de enseñanza**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, 1990.

GOLDÍN, Adrián. **Evolución y opciones de convergencia**. In:

OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). **La negociación colectiva en América Latina**. Madrid: Trotta, 1993.

JAVILLIER, Jean Claude. **Manuel de droit du travail**. 2. ed. Paris, 1988.

JEAMMAUD, Antoine. **Legislación y realidad de la negociación**. Apuntes para el análisis de sus relaciones. In: OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.), **La negociación colectiva en América Latina**. Madrid: Trotta, 1993.

OJEDA AVILÉS, Antonio. **Intento de aproximación a una tipología de instrumentos colectivos en América Latina**. In: OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). **La negociación colectiva en América Latina**. Madrid: Trotta, 1993.

OLESKER, Daniel. **Consecuencias económicas de la actuación de los Consejos de salarios y situación creada por su no convocatoria**. In: **Consejos de salarios: una mirada actual**. Montevideo: FCU, 2004.

PALOMEQUE, Manuel Carlos. **Derecho sindical español**. Madrid: Tecnos, 1986, p. 229-230 pasaje extractado en **Derecho colectivo del trabajo, materiales de enseñanza**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, 1990.

PASCO COSMÓPOLIS, Mario. **Los niveles de intervención**. In: OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). **La negocia-**

ción colectiva en América Latina. Madrid: Trotta, 1993.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. **El papel del Estado en las relaciones industriales en la década de los 80.** Madrid: Instituto de Estudios Sociales, MTSS.

_____. **Los principios del derecho del trabajo.** 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1998.

POIRIER, Mireille. *La clause dérogatoire in pejus.* Droit Social. n. 11, noviembre de 1995.

ROSENBAUM, Jorge. **Autonomía colectiva e intervención estatal en materia de negociación colectiva.** 1ª. Jornadas Peruano-Uruguayas, Lima, setiembre de 1994.

SALA FRANCO, Tomás. Intento de

aproximación... OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). **La negociación colectiva en América Latina.** Madrid: Trotta, 1993.

SUPIOT, Alain (Coord.) **Trabajo y Empleo: Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa.** Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

VENEZIANI, Bruno. **Negociación colectiva y disciplina autónoma del conflicto.** OJEDA AVILÉS, Antonio; ERMIDA URIARTE, Oscar (Ed.). **La negociación colectiva en América Latina.** Madrid: Trotta, 1993.

ZACHERT, Ulrich. **Autonomía de los sindicatos...** Ojeda Avilés, Antonio; Ermida Uriarte, Oscar (Ed.). **La negociación colectiva en América Latina.** Madrid: Trotta, 1993.