

Reproducido en www.relats.org

DOS NOTAS SOBRE REFORMA LABORAL EN URUGUAY

HugoBarretto Ghione

Publicado en el blogspot del autor, agosto 2019

¿ES NECESARIA UNA REFORMA LABORAL EN EL URUGUAY?

*Versión de la exposición realizada en el evento de PWC “**Debate: ¿la legislación laboral uruguaya exige ser reformada?**” en panel con los prof. Juan Raso Delgue y Jorge Rosenbaum*

1. La reforma laboral ya está ocurriendo

Inicialmente cuestiono la índole de la pregunta que preside este debate, dado que interrogarse sobre si “la legislación laboral uruguaya exige ser reformada” supone, ciertamente, que la legislación se encuentra cristalizada, estática, rígida, siempre igual a sí misma, perpetuada, inmutable y resistente a todo acontecer.

Pero esa concepción es nada más que un arraigado prejuicio, una monserga que repite casi automáticamente, ya

que en la realidad, lo que puede observarse es justamente lo contrario, o sea, que la legislación laboral (entendiendo “legislación” en sentido amplio, es decir, comprensivo del conjunto de la “normativa” laboral) se encuentra en movimiento constante, es dinámica, inconclusa – como gustaba decir a Mario de la Cueva, uno de los autores clásicos de nuestra disciplina – y se recrea constantemente.

En este mismo momento, mientras nosotros participamos de este evento, en algún lugar se están gestando normas que regularán relaciones de trabajo a nivel de un establecimiento, una empresa, un sector de actividad. Mediante un convenio colectivo se está saliendo de un conflicto a través de la generación de un nuevo marco regulador de las relaciones individuales y/o colectivas; en el Ministerio de Trabajo, un sub grupo de consejo de salarios inicia una nueva ronda de negociaciones; en el Parlamento, los legisladores se reúnen en comisión para analizar un nuevo proyecto; ayer mismo, en el Senado de la República se adoptó una sustitución del art. 116 de la ley N° 19535 sobre convocatorias garantidas a trabajar en el sector portuario. La legislación laboral no se estanca.

El derecho del trabajo se renueva de manera constante a través de la ley, los decretos y hasta las resoluciones del Consejo de Ministros - como el reciente caso de la N° 400 del 15 de julio sobre UPM - nuevos convenios internacionales se adoptan en la OIT, convenios colectivos y resoluciones de los consejos de salarios van erigiendo verdaderos estatutos profesionales sectoriales, al punto que se han desarrollado verdaderos “microsistemas” de relaciones y regulaciones laborales a nivel sectorial, como por ejemplo el caso de la actividad de la pesca, la salud, el transporte, la construcción, etc, que hacen que la normativa se particularice fuertemente

y responda cada vez más pertinentemente a las características sectoriales.

Hay por tanto una multiplicidad de actores que producen el derecho: legisladores, administración, actores sociales a través de los convenios y resoluciones de consejos de salarios, todo lo cual hace que sea casi baladí preguntarse si la legislación laboral “necesita” o “exige” ser reformada, ya que la reforma es inevitable, está ocurriendo, es un proceso que no se detiene.

2. Lo relevante es advertir el sentido del cambio

Otra cosa sería preguntarse no ya si la legislación debe ser reformada, sino cual es el sentido del cambio que se produce, si es que pudiera identificarse y verificarse una orientación prevalente en esta constelación de normas que se van gestando de manera constante.

Una forma de encarar esta búsqueda de sentido sería indagar acerca del punto de vista de los actores políticos y sociales sobre los cambios que entienden necesarios introducir en la normativa laboral.

En este caso, podría inquirirse a los partidos políticos que hoy disputan el electorado, a los empresarios y a los sindicatos acerca de cuáles son las reformas que estiman ineludibles.

Los partidos políticos no han sido suficientemente claros en sus proyectos de futuro, lo que provoca cierta inquietud acerca de lo que se espera de sus orientaciones sobre este particular. Algunos voceros partidarios demuestran una ignorancia supina o un deliberado ocultamiento de su forma de pensar cuando plantean, por ejemplo, que hay que ir hacia unos consejos de salarios “por empresa”, afirmación del todo

absurda en tanto se sabe por todo el mundo que estos organismos son tripartitos y actúan en el ámbito sectorial o subsectorial, y es impensable que pueda atribuirse un consejo de salario en cada empresa.

Fuera de ese dislate, habrá que esperar el desarrollo de la campaña para ver si los partidos muestran un poco más de sus planes en material laboral.

Lo cierto es que ante la mutabilidad esencial de las normas laborales, y ante la diferenciación de puntos de vista de los actores sociales y políticos, no podemos decir que haya un programa “natural” ni determinado “científicamente” sobre las reformas a introducir en nuestro ordenamiento jurídico. A lo sumo, los actores deberán poner en juego sus posiciones y tratar de generar consensos en torno a aspectos que también deberán ser acordados en su singularidad y alcance. Una reforma laboral no puede imponerse en un sistema democrático y pluralista.

Por otra parte, y en razón de la variabilidad de los actores y el poder que despliegan en el escenario de las relaciones laborales, los instrumentos de política laboral con que cuentan los gobiernos a veces se revelan como insuficientes para disponer un cambio, como ocurre por ejemplo con la negociación colectiva, que resulta hegemónica en todos los niveles pero encuentra conocidas resistencias entre el empresariado rural, reacio a reconocer los mecanismos democráticos de regulación laboral acordada tanto a nivel tripartito (consejos de salarios) como bilateral (convenios colectivos), lo que ha obligado al Poder Ejecutivo a dictar sucesivos decretos para fijar los salarios mínimos de los trabajadores del sector.

3. Una mirada externa sobre la reforma laboral

La complejidad denotada a partir del cuestionamiento a la pregunta que nos hace PWC (por la impropiedad de hablar de si es necesaria la reforma laboral cuando sostenemos que, en realidad, la reforma está en curso incesante) quizá pueda encontrar alguna forma de salida no ya en inquirir los puntos de vista de los actores, como señalamos en el num. 2, sino en recurrir a algunas miradas externas al ordenamiento jurídico nacional que permita avizorar cuales podrían ser los componentes de una reforma laboral.

Una de esas miradas externas es, a nuestro juicio, la configurada por las condiciones del acuerdo del Gobierno con UPM.

En este punto, a diferencia de lo que suele ocurrir en muchos países subdesarrollados, la tentación de incorporar inversiones extranjeras no se hizo al precio de modificar a fondo la normativa laboral ni mucho menos generando bolsones de maquila ni trabajo desregulado y precario como eslabón final de las cadenas de suministro mundial.

Lejos de eso, la normativa que sella los acuerdos con la empresa circunscripta jurídicamente a la Resolución N° 400 del Consejo de Ministros de fecha 15 de julio de 2019, solo establece una especie de listado de dispositivos legales y reglamentarios que rigen históricamente las relaciones colectivas de trabajo en nuestro país, como el preaviso en caso de huelga, cláusula de paz legal, reconocimiento de las ocupaciones como modalidad de la huelga, mecanismos de prevención de conflictos contemplados en resoluciones del consejo de salarios de la Industria de la Construcción, etc.

Quiere decirse con esto que la empresa UPM hace la mayor inversión de la historia del país y de la historia de la propia empresa fuera de fronteras contentándose solamente con que el país receptor le indique que cuenta con un conjunto de normas que reglamentan aspectos muy básicos de las relaciones colectivas, y que se obliga a aplicar esas normas.

Desde este enfoque, la reforma laboral demandaría solamente ajustar los instrumentos de aplicación de las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico laboral.

La segunda mirada externa sobre nuestra legislación es la que provee la Organización Internacional del Trabajo mediante los pronunciamientos de sus órganos de control – Comité de Libertad Sindical y Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones - que han hecho una serie de observaciones a la modalidad de la huelga como ocupación de los locales de trabajo y a diversas disposiciones de la ley de negociación colectiva N° 18566, instando al Gobierno Nacional a modificarla mediante la elaboración de un proyecto de ley.

En relación a las ocupaciones, si bien la propia OIT las considera legítimas en tanto sean pacíficas, ha señalado que en el caso uruguayo deben arbitrarse mecanismos que permitan salvaguardar la libertad de trabajo de los no huelguistas (es decir, facilitar su ingreso al trabajo) y el acceso del titular del establecimiento al local de trabajo.

Hay efectivamente un equilibrio que debe recomponerse en nuestro sistema en atención al verdadero problema que significa armonizar el derecho a la huelga (y su modalidad de ocupación del local del trabajo) y la llamada libertad sindical negativa, materializada en el derecho a ingresar a trabajar en el lugar ocupado.

La solución que hasta el momento se ha implementado para garantizar la libertad de trabajo ha sido el empleo de la acción de amparo por los no huelguistas, mediante la cual, en pocos días, se obtiene el resultado esperado de acceder al trabajo.

Sobre la ley de negociación colectiva N° 18566^[1] pesan las observaciones referidas a

- a) la necesidad de asegurar en mayor medida la reserva de la información proporcionada por la empresa como insumo de la negociación colectiva (art. 4);
- b) la salvaguarda de la determinación de los niveles de negociación por las partes (art. 10° lit. D);
- c) la supresión de la cláusula final del art. 14° en cuanto habilita al sindicato de nivel superior a negociar colectivamente en la empresa para el caso de inexistencia de sindicato;
- d) la restricción de la competencia del consejo de salarios a la fijación de los salarios mínimos, derivando la determinación del ajuste de los salarios sobre/laudados a la negociación bipartita por convenio colectivo (art. 12°);
- e) la revisión del criterio de la ultractividad de los convenios colectivos (art. 17°).

En síntesis:

-La pregunta acerca de si es requerida una reforma laboral en nuestro país presupone que el derecho del trabajo permanece rígido e inmutable y que por tanto reclama algún tipo de modificación – casi siempre en un sentido flexibilizador - cuando la realidad muestra que la normativa se encuentra en constante transformación y adaptación por diversas vías (legislativas, administrativas, convencionales, etc);

-El tema se desplaza no tanto a si es necesaria una reforma legislativa, dado que hay un curso inevitable de cambio en la propia dinámica de funcionamiento del ordenamiento jurídico, sino que el interés radica en discernir cuales son las expectativas, visiones y propuestas que tienen los actores políticos y sociales en torno a la reforma laboral y discutir y si fuera posible consensuar, desde ese enfoque, cuales son los temas, los procedimientos y los resultados que se pretenden;

-La existencia de puntos de vista distintos, que representan las tensiones inherentes a las relaciones de trabajo, hace que cobre importancia recurrir a las visiones “externas” acerca de la realidad del ordenamiento jurídico y la eventualidad del cambio legislativo;

-En ese sentido, puede decirse que la reciente radicación de la inversión de UPM en nuestro país no demandó ninguna modificación del cuadro normativo que regula las relaciones colectivas de trabajo, resolviéndose la situación con base en compromisos de aplicación y efectividad de las normas vigentes;

-Sin embargo, la segunda mirada “externa” a que puede recurrirse, como son las observaciones de los órganos de control de la OIT, muestran una panoplia de temas referidos a las ocupaciones de los lugares de trabajo y aspectos de la ley de negociación colectiva que reclaman diversas modificaciones normativas.

II.LAS RELACIONES LABORALES EN LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO DE LA OPOSICIÓN: HABLA MÁS FUERTE QUE NO TE ESCUCHO

Muchos han querido ver en el conjunto de las modificaciones a la normativa laboral implementadas desde 2005 una segunda etapa del reformismo que caracterizó la evolución de la legislación social uruguaya a principios del siglo XX.

Entre los antecedentes de las reformas laborales debe anotarse que en ambos contextos históricos se registraba en lo previo una actitud “neutral” del Estado en el escenario del mundo del trabajo por la hegemonía absoluta de la cosmovisión liberal primero, heredada del siglo XIX, y neoliberal después, reintroducida por el presidente Luis Alberto Lacalle en la última década del siglo XX.

Una y otra versión postulaban que la regulación legal en las relaciones entre privados obstaculizaban el desarrollo del

mercado, y que la mejor asignación de recursos era la que surgía de la persecución por cada sujeto de su propio interés. Este dogma lo aplicaron aún a las relaciones de trabajo, donde por definición el trabajador no se encuentra en situación de igualdad material con su empleador como para negociar libremente sus condiciones de labor.

Esas transformaciones iniciadas en 1915 y en 2005 tuvieron por el contrario en el intervencionismo legislativo su instrumento básico, reglando por ese medio aspectos esenciales de las relaciones individuales de trabajo como la duración de la jornada, los descansos y el salario mínimo, para completar el ciclo reformista, casi al cabo de un siglo, con la limitación del tiempo de trabajo en los sectores rural y doméstico, la creación de un proceso propio para los conflictos individuales de trabajo, la reglamentación de la tercerización, etc. Pero a diferencia del reformismo batllista, el reimplantado por el Frente Amplio incurrió en una variante significativa con consecuencias todavía hoy pendientes de resolución

En concreto, mediante un decreto de 2006 y una ley de 2009, reglamentó aspectos parciales de las relaciones colectivas de trabajo, temáticas que tradicionalmente habían sido casi únicamente auto/reguladas por las organizaciones de trabajadores y empleadores, sin incumbencia estatal. Al declarar la ocupación como una modalidad del ejercicio del derecho de huelga, y dar solución legal a cuestiones puntuales de la negociación colectiva, la reforma generó una fuerte controversia con las cámaras empresariales nacionales, las que con el apoyo entusiasta de la Organización Internacional de Empleadores presentaron una queja ante la Organización Internacional del Trabajo.

Sobre estos dos asuntos – la ocupación y la negociación colectiva - tratan los programas de los partidos políticos de la oposición cuyo análisis encaramos seguidamente.

Lo que nos une es decir poco

Los programas de los partidos Nacional y Colorado son parcos y elusivos cuando refieren a las relaciones laborales, como si hablaran en voz baja, casi inaudible, haciendo necesario apelar a la frase del entrañable personaje del dibujante García Ferré que da título a esta nota. Cuando hablan con claridad, en cambio, suelen hacer afirmaciones inquietantes.

En el capítulo II del documento “Lo que nos une”, del Partido Nacional, se aborda la política laboral bajo el título “Reactivar la producción y el empleo”, lo que supone un enfoque desde el ángulo económico y no desde el “enfoque de los derechos”, como en cambio pregonaba la reciente Declaración del Centenario de la OIT.

Se dice que “En cuanto a las relaciones laborales, se deben tomar medidas que apunten a mejorar el funcionamiento de los Consejos de Salarios como herramienta de negociación entre los trabajadores y los empresarios. En este sentido, se propone modernizar los Consejos, de forma que incorporen nuevas dimensiones, agreguen realismo y promuevan la cooperación entre trabajadores y empresarios” Agrega que “También se procurará atender la realidad laboral que genera el cambio tecnológico, implementando medidas de capacitación y reconversión de trabajadores, así como iniciativas anticipatorias que permitan generar los

conocimientos necesarios para ocupar los nuevos puestos de trabajo que se irán generando en los próximos años”.

El programa no es claro acerca de si la atención de la realidad laboral generada por el cambio tecnológico es un tema a abordar desde los consejos de salarios o de manera independiente del ámbito de negociación, por lo cual se adolece de cierta indefinición acerca del escenario donde deberá darse tratamiento a esa cuestión vital del futuro del trabajo.

En el punto II.A.4 el sugestivo y prometedor título de “Nuevo modelo de relaciones laborales” hace despertar la expectativa de encontrar en el texto al menos algunas líneas fundamentales del viraje radical que se anuncia.

Pero el lector queda a tuestas y confundido cuando el programa dice, contradictoriamente con su formulación inicial, que “Los Consejos de Salarios seguirán siendo el ámbito clave y contarán con todo nuestro respaldo”. Nos quedamos sin saber cuál es el “nuevo modelo”. ¿Habrá que esperar al 1° de marzo o se nos invita a un juego de adivinanzas?

El documento diagnostica que “En los últimos años se han acumulado episodios que ponen en cuestión este equilibrio (entre trabajadores y empleadores) y que, en consecuencia, erosionan la legitimidad del sistema”, y hace luego una referencia a los dos temas centrales que han sido motivo de la queja de los empleadores ante la OIT. Menciona así, elusivamente, “lo ocurrido a propósito de la ley de negociación colectiva del sector privado (Ley N°18.566)”, y su

discreción no permite conocer a qué refiere en concreto dentro de todos los temas concernidos en dicha queja.

La solución que propone el Partido Nacional es en consecuencia difícil de suponer. En cuanto a la negociación colectiva se expide con una referencia muy general cuando dice que el Estado “debe mantener una razonable equidistancia entre los actores sociales y promover acciones claras y estables”, aunque lamentablemente no deja una sola pista de cuáles serían esas acciones claras. Si reparamos en el capítulo denominado “Acciones a Impulsar”, tampoco encontramos información significativa alguna, ya que se limita a anunciar “la creación de procedimientos dotados de todas las garantías y requisitos aplicables, para acceder al mecanismo de descuelgue conforme a la normativa de negociación colectiva vigente” (núm. 46), lo cual aparece como inconsistente, ya que no atiende en lo mínimo a las observaciones de la OIT, que no aluden en ningún punto a los llamados descuelgues (tampoco la ley de negociación colectiva los menciona bajo esa nominación).

En todo caso, el llamado “descuelgue”, vale la pena recordar, es un convenio colectivo de empresa que permite rebajar las condiciones laborales acordadas en la negociación de rama de actividad.

Otra imprecisión que plantea el documento se encuentra en el núm. 49, cuando se limita a consignar, respecto de las ocupaciones de los lugares de trabajo, que “Con el fin de asegurar el respeto del conjunto de derechos fundamentales reconocidos y protegidos por nuestra Constitución, derogaremos del Decreto 165/006”, sin trazar ninguna perspectiva sobre las características que debería reunir una

eventual norma sustitutiva, ya que no resulta razonable que en ese aspecto se deje un vacío normativo.

Es igualmente generalista y dice poco el núm. 50 al expresar que “Promoveremos un procedimiento general que otorgue certeza y seguridad jurídica en materia de prevención y solución de conflictos, de modo tal que permita canalizarlos asegurando un marco de paz social”. Nada se adelanta sobre cuál sería el procedimiento mediante el cual se incorporaría una reforma de ese tipo (¿una ley?, ¿un acuerdo social?) ni sobre las medidas que en concreto se está pensando en implementar para dotar de certeza y seguridad en una materia tan variable como son los conflictos de interés en una sociedad pluralista y democrática, en la cual los procedimientos de canalización son decisivos.

Pequeño país, pequeñas relaciones laborales

En el caso del Partido Colorado, el programa denominado “Un pequeño país modelo” parece dirigido justamente a consagrar un modelo igualmente “pequeño” de relaciones laborales, ya que las reduce principalmente al nivel de la empresa, aunque debe reconocerse que plantea algunos puntos de vista un tanto más explícitos que los previstos en el documento nacionalista “Lo que nos une”.

En cuanto a la negociación de los salarios y las condiciones de trabajo, bajo el título “Convenios sectoriales que reflejen realidades económicas y particulares de las empresas” el plan colorado indica que “Fijados estos salarios mínimos, empresas y trabajadores podrán, de acuerdo con su realidad particular, negociar condiciones diferentes a las pautadas a nivel sectorial o incluso adicionar otras que mejoren la

situación de los trabajadores, cumpliendo así con el espíritu que animó la creación de los Consejos de Salarios”.

Aquí se toma partido por atribuir a los consejos de salarios la competencia única de fijar los salarios mínimos por categoría, como dictaba la ley N° 10449 de 1943, ya que deriva todo otro contenido (como el ajuste general de los salarios superiores al mínimo y demás) a la negociación a nivel de la empresa, donde “trabajadores” (no dice “organizaciones más representativas de trabajadores”), podrán acordar condiciones “diferentes” a las adoptadas a nivel de rama. La regla sería por tanto que la negociación a nivel de la empresa pudiera establecer condiciones “diferentes” que sólo excepcionalmente podrán ser mejores, según denota el término “incluso”.

El punto se refuerza con un llamativo pronunciamiento al “Reivindicar el derecho de los trabajadores no afiliados a negociar colectivamente”, lo que facilitaría el tránsito hacia el desconocimiento de la representación sindical.

Veamos cómo lo dice el programa: “Además, legislaremos para que los trabajadores de una empresa que libremente resolvieron no afiliarse a organización sindical alguna recuperen el derecho a negociar colectivamente, tal como recomienda la Organización Internacional del Trabajo y dicta la Declaración Sociolaboral del Mercosur”.

Revisando papeles, no se encuentra recomendación alguna de la OIT que reconozca tal derecho a “recuperar” la negociación por parte de trabajadores no sindicalizados. Lo que puede verificarse de las normas internacionales es justamente lo contrario; en palabras del art. 5° del convenio N° 135 sobre representantes de los trabajadores y el art. 3° del convenio N° 154 sobre negociación colectiva, es

indiscutible que la existencia de representantes no sindicalizados no debe utilizarse “en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados” en la negociación colectiva.

Sobre otro aspecto sustantivo de las relaciones laborales, como son la prevención y resolución de conflictos, el programa recurre a mecanismos de tipo supletorio, aunque anuncia que “se establecerá un procedimiento escalonado de manera que la huelga sea la última de las opciones y no la primera a la cual se accede”, lo que supone una reglamentación del ejercicio de la huelga, debería salvaguardar en cualquier caso la directiva constitucional del art. 57° que prescribe que la huelga se reglamentará asegurando su “ejercicio y efectividad”. Al postergar la huelga a “la última de las opciones”, no queda dicho cuáles serían los procedimientos y eventuales cortapisas y postergaciones a que se verá sometida antes de ser admitida.

El programa es más explicativo que “Lo que nos une” del Partido Nacional cuando al referir a la derogación del decreto sobre ocupaciones dice que “La interpretación de la ocupación como una extensión natural del derecho de huelga (...) constituye una flagrante inconstitucionalidad, en tanto violenta el derecho al trabajo del no huelguista, así como el derecho de propiedad y libre empresa del empleador (...) vamos a hacer valer los derechos de los uruguayos y recuperar el principio de legalidad, derogando el Decreto 165/006. De tal forma, el Uruguay se alineará con las posiciones de la OIT que vienen reclamando esta readecuación, además de equipararse el régimen público y privado, dado que en el primero ya se encuentran prohibidas las ocupaciones de acuerdo a lo preceptuado por el Decreto 354/010”.

Un comentario marginal antes de ir a lo sustantivo: no tiene sentido hablar de “hacer valer los derechos de los uruguayos”, como si quienes ocupan su lugar de trabajo no fueran compatriotas; la locución empleada trasunta un sesgo discriminador, seguramente no querido, producto del fragor del escriba. Pero en lo fundamental, hay aquí una muy precisa indicación de equiparar el régimen de las ocupaciones en el sector privado con el previsto para el sector público, aunque en su demérito no debe dejar de anotarse que el documento incurre en un grueso error cuando pretende sumar a la OIT a su concepción prohibicionista de la ocupación, ya que el organismo internacional admite desde siempre que la ocupación y el piquete son medidas legítimas en tanto resulten pacíficas.

En suma, los programas de los partidos de la oposición coinciden en derogar el decreto sobre ocupaciones y en sustituirlo por una regulación prohibitiva, y coinciden también en privilegiar la negociación colectiva en la empresa de desmejora de las condiciones laborales por la vía del “descuelgue” (Partido Nacional) o las condiciones “diferentes” (Partido Colorado), con el agregado en este último caso de promover la “negociación colectiva” de trabajadores no sindicalizados, elemento que puede entrar en contradicción con el derecho a la libertad sindical.

En lo que permiten leer, los programas marcan un cambio de rumbo en las relaciones laborales, y en lo que no dicen con claridad u omiten, dejan la sospecha de por qué tanto recato.