

NEGOCIACIÓN COLECTIVA: Intervención de terceros

Octavio Carlos Racciatti^()*

I. LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

- A) El sistema uruguayo se caracteriza por el abstencionismo legislativo nacional en materia de relaciones colectivas de trabajo⁽¹⁾. No existe legislación interna que regule en forma orgánica y sistemática las organizaciones de empleadores ni los sindicatos. Pero nuestra reglamentación del derecho colectivo (que sí existe) se encuentra en la más alta jerarquía: los *convenios internacionales del trabajo* ratificados (números 87 y 98, aprobados por la Ley N° 12.030 de 27 de noviembre de 1953; 151 y 154, aprobados por la Ley N° 16.039 de 8 de mayo de 1989), y en la *Constitución de la República*.

Además, a partir de 2005 se han incorporado algunas normas de apoyo o sustento (en el sentido italiano): protección de la libertad sindical (Ley N° 17940 de 2 de enero de 2006), negociación colectiva en el sector privado (Ley N° 18566 de 11 de setiembre de 2009) y negociación colectiva en el sector público (Ley N° 18508 de 26 de junio de 2009).

(*) Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de la República (Uruguay).

(1) Plá Rodríguez atribuye la resistencia a la reglamentación estatal del derecho colectivo en Uruguay a las siguientes razones: a) el origen anarquista de los primeros dirigentes sindicales; b) la no vinculación o falta de proximidad del movimiento sindical con partidos de Gobierno o con vocación de llegar al Gobierno; c) la consideración de que la protección constitucional o internacional es suficiente; d) el temor a que la reglamentación se haga con sentido restrictivo –temor que ha sido confirmado por la realidad–. (PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. “El derecho colectivo del trabajo en Uruguay”. En: *Revista Española de Derecho del Trabajo*, N° 36, oct.-dic. 1988, p. 489). Obviamente, estas razones han cambiado en los últimos años.

La *Constitución de la República* incluye en la sección II (“derechos, deberes y garantías”) un capítulo relativo a los derechos sociales, (cuyo origen es el texto de 1934, representativo de la introducción del constitucionalismo social en nuestro orden jurídico). El art. 57 establece: “La Ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”.

La doctrina entiende que esta norma consagra en el nivel constitucional, en forma implícita, la negociación colectiva ya que esta es la función inmediata de los sindicatos. Cometer a la ley su promoción “equivale al reconocimiento de la posibilidad y conveniencia de utilizar ese método para instrumentar la protección del trabajo”⁽²⁾.

Pero además, la doctrina (Barbagelata) ha entendido que los Consejos de salarios de la Ley N° 10449 de 12.11.1943 son esos tribunales de conciliación y arbitraje. Y efectivamente resuelven conflictos laborales colectivos de interés y actúan como órganos de conciliación.

La primera ley que intenta regular algunos aspectos de los convenios colectivos es la N° 9.675 de 4 de agosto de 1937⁽³⁾. No representa un esfuerzo sistemático de encarar la materia, sino que obedece a razones coyunturales, para dar fuerza obligatoria a un procedimiento que permitiera solucionar el caso concreto de un conflicto en la industria de la construcción⁽⁴⁾, acordando ciertos efectos a un instituto ya existente y válido en la práctica⁽⁵⁾. Los simples “pactos gremiales” eran insuficientes para regular salarios en esta actividad, caracterizada por la presencia de numerosas empresas no afiliadas a la organización patronal más representativa, por su dispersión y la subcontratación, y, en consecuencia, por la dificultad de un efectivo control de lo pactado, la imposibilidad de obtener una aplicación suficientemente generalizada, y la

(2) BARBAGELATA, Héctor-Hugo. “Evolución de la negociación colectiva en el Uruguay”. En: AAVV: *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco De Ferrari*, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1973, p. 485.

(3) El art. 1 de la Ley N° 9.675 de 4.8.37 facultaba “al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados y al Instituto de Jubilaciones y Pensiones del Uruguay para vigilar, en lo que les sea pertinente, el cumplimiento de los convenios celebrados entre patronos y obreros”, y se establecía multas en caso de infracciones a los convenios (art. 4). El art. 2 dispone: “Los convenios suscritos por mayoría por la Liga de la Construcción o entidades afiliadas, una vez depositado un ejemplar de los mismos en el Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Anexados, adquirirán fuerza obligatoria para los patronos afiliados o no a las expresadas Liga o Entidades”.

(4) DE FERRARI, Francisco. *Derecho del Trabajo*. Vol. IV, Depalma, Buenos Aires, 1971, pp. 392 y 397. El Parlamento aprobó la ley al día siguiente de haber recibido el mensaje del Poder Ejecutivo.

(5) BARBAGELATA, Héctor-Hugo. *Régimen de los convenios colectivos*, FUECI, Montevideo, 1955, p. 45.

resistencia de los empresarios agremiados a suscribir compromisos que los colocarían en condiciones de desigualdad en la competencia⁽⁶⁾.

La *Ley N° 13.556 de 26 de octubre de 1966*⁽⁷⁾ se refiere a los sujetos de los convenios, tomando casi textualmente la solución prevista en la Recomendación N° 91 de la OIT (esta disposición ha sido modificada por la *Ley N° 18566*, en un sentido centralizador de la negociación colectiva, privilegiando el sindicato de rama de actividad). Descarta la elección directa de delegados y, cuando no existe sindicato en la empresa, eleva la negociación a la organización representativa de los trabajadores del sector de actividad⁽⁸⁾.

El art. 438 de la *Ley N° 16.170 de 28 de diciembre de 1990* establece la obligatoriedad del registro de los convenios en la Dirección Nacional de Trabajo. La falta de inscripción no incide sobre la validez ni sobre la eficacia de estos, y solo tiene como consecuencia una multa para la parte empleadora.

- B)** En el plano jurídico formal, no se impone una determinada configuración de las *unidades de negociación*. La fijación de ámbitos y niveles queda librada a la autonomía colectiva⁽⁹⁾.

(6) BARBAGELATA, Héctor-Hugo. "Evolución de la negociación colectiva" ..., Ob. cit., p. 466.

(7) Art. 1 de la *Ley N° 13.556 de 26.10.66*:

"Declárase, a los efectos de la aplicación del artículo 1 de la *Ley N° 12.590 de 23 de diciembre de 1958*, y de la *Ley N° 9.675 de 4 de agosto de 1937*, en lo pertinente, que solo podrán causar los efectos legales previstos, aquellos convenios colectivos que hubieran sido concertados entre un empleador o un grupo de empleadores, o una o varias organizaciones representativas de empleadores, por una parte, y por la otra, por una o varias organizaciones representativas de trabajadores involucrados. No existiendo organización gremial de dichos trabajadores, la representación de estos será ejercida, para la concertación del convenio, por delegados elegidos según las formas y garantías previstas en los incisos 4 y 5 del artículo 6 y artículos 7 y 12 de la *Ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943*.

La convocatoria a elecciones solo será posible a petición de un tercio de los trabajadores que puedan ser afectados por el convenio, según las planillas de trabajo (...).

Si más de una organización se atribuye la representación de los trabajadores afectados, y no hay acuerdo entre ellos para la concertación del convenio, solo será válido el suscrito por la organización más representativa. Para la calificación de más representativa se tendrá en cuenta, en el orden que se expresan:

a) Los resultados de elecciones de delegados en los Consejos de Salarios y Cajas de Compensación de Asignaciones Familiares u otros organismos de integración análoga.

b) La antigüedad, continuidad e independencia de la organización.

Cualquier organización gremial de trabajadores podrá impugnar el acto administrativo que permite el registro de un convenio colectivo suscrito por una organización que no sea la más representativa o que dispone la convocatoria a elecciones prevista en el primer inciso de este artículo (...).

(8) Modifica el art. 5 de la *Ley N° 10449*: "Artículo 5. Créanse los Consejos de Salarios que tendrán por cometido fijar el monto mínimo de los salarios por categoría laboral y actualizar las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada, sin perjuicio de la competencia asignada por el artículo 4 de la *Ley N° 17.940*, de 2 de enero de 2006. El Consejo de Salarios podrá asimismo establecer condiciones de trabajo para el caso que sean acordadas por los delegados de empleadores y trabajadores del grupo salarial respectivo. Las decisiones de los Consejos de Salarios surtirán efecto en el respectivo grupo de actividad una vez que sean registradas y publicadas por parte del Poder Ejecutivo". Pero esa modificación ya venía de la *Ley N° 16002*.

(9) ROSENBAUM, Jorge. "Alcance subjetivo de los convenios colectivos". En: AAVV: *Veintitrés estudios sobre convenios colectivos*, FCU, Montevideo, 1988, p. 49; BABACE, Héctor: "La articulación de los niveles de negociación colectiva". En: *Veintitrés estudios* ..., Ob. cit., p. 285.

La práctica del movimiento sindical ha llevado a consolidar, desde comienzos de la década de 1960, una única central sindical (Convención Nacional de Trabajadores, C.N.T., en 1966; Plenario Intersindical de Trabajadores, P.I.T., en 1983; P.I.T.-C.N.T., desde 1985), que agrupa fundamentalmente sindicatos organizados por rama de actividad, sin perjuicio de algunos sindicatos de empresa. Las organizaciones estructuradas por profesión u oficio son excepcionales.

En las relaciones colectivas de trabajo predomina ampliamente la negociación centralizada por rama (grupo o subgrupo) de actividad, (lo cual constituye una nota peculiar, compartida con Argentina y Brasil, dentro de los países de América Latina).

Se han señalado dos factores determinantes de esa estructura:

- a) Un elemento fáctico: la inmensa mayoría de las unidades de producción en el sector privado son pequeñas o medianas empresas. La estructura sindical por rama se ha impuesto como forma de hacer más efectiva su acción gremial. Esto ha sido notorio en la negociación en Consejos de Salarios a partir de 2005.
- b) Un factor jurídico-formal: a partir de la Ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943, se instala el régimen de los Consejos de Salarios, órganos tripartitos competentes para fijar el monto mínimo de los salarios y determinar las categorías por rama de actividad⁽¹⁰⁾. Plá Rodríguez considera que la negociación colectiva se desarrolló como consecuencia del adelanto de la organización sindical y como resultado del progreso social ocurrido en nuestra sociedad, y que la ley que influyó realmente para aumentar la negociación colectiva fue la Ley N° 10.449⁽¹¹⁾. La aplicación de esta ley consolida la estructura sindical por rama, ya que los delegados de los trabajadores en los Consejos de Salarios son electos directamente a ese nivel (grupo o subgrupo). Como señalan Rosenbaum, Ameglio y Raso, “a partir de la instauración de los Consejos de salarios, toda la estructura de la negociación colectiva se orientó fundamentalmente por sector de actividad (unidades verticales). Ello no obsta a que la estructura sindical,

(10) De acuerdo al art. 6 de la Ley N° 10449, “el Poder Ejecutivo clasificará en grupos, las actividades enumeradas”... (se refiere al “comercio, la industria, oficinas y escritorios de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado”). Es lo que sucedió en el acta del Consejo superior tripartito de 16 de abril de 2005 y el decreto de abril de 2005. Debe recordarse que el acta de 16 de abril mantiene algunas discrepancias entre los sectores sociales y dejan su determinación a lo que resolviera el ministerio de Trabajo.

(11) PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. *El salario en el Uruguay*, t. I, Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo, Montevideo, 1956, p. 208.

en empresas importantes en cuanto al número de trabajadores empleados, se articule con sindicatos de base que operan a nivel de la unidad de producción”⁽¹²⁾.

Se produce, entonces, una interacción entre la forma de organización sindical, el nivel de la negociación colectiva, y el funcionamiento de los Consejos de Salarios.

Los Consejos de Salarios significaron un ámbito de negociación tripartita, (y, durante los primeros años, con fuerte incidencia de la delegación gubernamental, en muchos casos).

Esa incidencia (¿intervención?) fue notoria en la etapa de los Consejos de Salarios de 1985 y de 2005.

Los Consejos han desempeñado una función “homologadora” de convenios negociados directamente por las partes colectivas, permitiendo la extensión de sus efectos, otorgando fuerza obligatoria al acuerdo en todo el ámbito subjetivo de competencia del consejo. La negociación colectiva bipartita no es incompatible con las funciones de los Consejos de Salarios, sino complementaria (para mejorar los laudos, o porque muchos laudos son en realidad convenios colectivos previamente negociados bilateralmente y posteriormente presentados en el Consejo de Salarios para obtener la extensión *erga omnes* de sus efectos)⁽¹³⁾.

Finalizada la etapa dictatorial (1973-1984), el Gobierno instalado en 1985 convocó a Consejos de Salarios (aunque, como también en 2005, designando en forma directa los delegados de los trabajadores y de los empresarios en los diferentes grupos, de acuerdo a lo convenido con sus organizaciones representativas). La convocatoria se basó en una clasificación por grupo de actividad: 48 grupos divididos en 187 subgrupos (decreto 178/985 de 10 de mayo

(12) ROSENBAUM, Jorge; AMEGLIO, Eduardo y RASO DELGUE, Juan. “Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo en el Uruguay”. En: AAVV: *Intervención y autonomía en las relaciones colectivas de trabajo* (Óscar Ermida Uriarte, coordinador), F.C.U., Montevideo, 1993, p. 285.

(13) En su estudio sobre la evolución histórica de la negociación colectiva en el Uruguay, Barbagelata indica: “Así, los convenios colectivos fueron formalmente sustituidos por laudos de consejos de salarios, pero, en muchos casos, estos solo recogían las soluciones acordadas entre las partes, al margen de toda deliberación en el seno del órgano tripartito. Más aún, se volvió bastante corriente que la decisión del Consejo de Salarios se limitase a tomar el convenio colectivo como resolución, incorporándolo textualmente, con su misma redacción y contenido”. De esta forma, resurgen los convenios colectivos en sentido estricto. Como escribe Barbagelata, ello es consecuencia del incremento del poder de negociación de casi todos los sectores de trabajadores, de la mayor disposición de las gremiales patronales al trato directo, de la necesidad de abreviar etapas para recuperar el poder adquisitivo del salario en época de inflación, y del mayor campo de los convenios colectivos sobre los laudos de consejos de salarios (la autoridad administrativa había observado la regularidad de decisiones de consejos de salarios que excedían la competencia salarial y de reglamentación del aprendizaje). Por su parte, la Ley N° 12.590 de 1958 (sobre licencia anual) dio nuevas competencias a los convenios colectivos en materia de determinar algunas modalidades de las vacaciones pagas (BARBAGELATA, Hector Hugo. “Evolución de la negociación colectiva ...”, Ob. cit., pp. 488-489).

de 1985), que en 1988 llegaron a 210, y que comprendían aproximadamente 360.000 trabajadores asalariados privados urbanos (un 33 % de la PEA). Los efectos de los acuerdos que lograban las partes en ese ámbito eran objeto de extensión por parte del Poder Ejecutivo (siempre que se ajustaran a las pautas que este determinaba en materia salarial). A efectos de esa extensión, el Poder Ejecutivo dictaba decretos fundados en la competencia otorgada por el decreto ley 14.791 de 8 de junio de 1978. Dichos decretos recogían el texto del convenio en un anexo⁽¹⁴⁾.

- C) El Poder Ejecutivo no convocó a los Consejos de Salarios a partir de 1991. Solo en casos excepcionales el Gobierno se planteó extender los efectos del convenio colectivo mediante un decreto.
- D) En marzo de 2005, hubo una nueva convocatoria de los Consejos de Salarios, con una estructura jurídica similar a la de 1985⁽¹⁵⁾. La tan criticada extensión de los efectos de los acuerdos sobre condiciones de trabajo (ahora en el art. 12 de la Ley N° 18566) proviene del citado art. 83 de la Ley N° 16.002 de 25 de noviembre de 1988. El cuestionado art. 12 de la ley sobre negociación colectiva en el sector privado (que ajusta el art. 5 de la ley de consejos de salarios N° 10449 de 12.11.1943) es absolutamente intrascendente.

Solo trató de ordenar lo que sucedía en la práctica y que ya venía de la Ley N° 16002. El art. 12 de la nueva ley establece que los Consejos de Salarios, además de salarios mínimos, pueden establecer condiciones de trabajo. En efecto, el mismo problema que hoy se plantea sobre la negociación de las condiciones de trabajo se discutió en 1985-1988. Entonces, se incorporó en una rendición de cuentas una disposición que legalizaba la práctica cuestionada, mencionando no solamente los salarios sino también las “**normas de carácter laboral**”. Modificó, sin mencionarlo, la ley de consejos de salarios.

Asimismo, en 1985-1988 y en 2005-2008, existe una intervención del Poder Ejecutivo, con la presentación de pautas de incremento salarial, de las cuales ha dependido la extensión del acuerdo mediante decreto según el decreto Ley N° 14791 de 1978, salvo razones fundadas. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de esas pautas, que son presentadas ante el Consejo superior tripartito?

-
- (14) Art. 1 del *decreto Ley N° 14.791 de 8 de junio de 1978*: “El Poder Ejecutivo, actuando con el Ministerio de Economía y Finanzas y, en su caso, con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podrá, siempre que lo estimare necesario o conveniente: (...) e) Dictar normas referentes a ingresos, y, en particular, formular las categorías laborales y regular las remuneraciones de los trabajadores de la actividad privada”. El art. 83 de la *Ley N° 16.002 de 25 de noviembre de 1988* dispuso que “los decretos del Poder Ejecutivo que homologuen los acuerdos elaborados en el seno de los Consejos de Salarios instituidos por decreto 178/985 de 10 de mayo de 1985, tendrán vigencia en todo el territorio nacional, a partir de la publicación completa o de un extracto de los mismos que contenga las principales normas de carácter laboral, en el Diario Oficial o en su defecto en dos diarios de la capital”.
 - (15) RACCIATTI, Octavio y DE LA RIVA LÓPEZ, Amalia. “Los Consejos de Salarios de 2006”. En: *Derecho laboral*, núm. 225, 2007, pp. 125-158.

Son instrucciones para los delegados del Poder Ejecutivo, pero además son una señal (muchas veces cuestionada) para los sectores sociales sobre la posibilidad de decidir la extensión general de los efectos jurídicos mediante un decreto del P. E.

La estructura es por sector de actividad, determinada por el P.E. en acuerdo o consulta con los sectores sociales, pero la ley admite la negociación por subgrupos (que en la práctica también se divide, en algunos casos, se lo ha denominado “bandejas”). Entonces, lo que inicialmente son 23 Consejos terminan siendo casi 200 unidades de negociación, incluso alguna en el nivel de empresa.

En suma, jurídicamente y en la práctica de las relaciones laborales, por lo menos desde la ley de 12 de noviembre de 1943, nuestra República tiene una cultura de negociación colectiva tripartita.

- E) El sistema no impide que en cada empresa donde existan afiliados, los sindicatos tengan un comité de base, que si bien goza de autonomía para tratar los problemas internos con la empresa, sigue las directivas del sindicato al cual pertenece. Y a través de ese sindicato se conecta con la central. Señala Plá Rodríguez que se ha producido así una especie de articulación espontánea que permite coordinar la acción sindical de cada empresa con la de la rama de actividad y con toda la clase trabajadora⁽¹⁶⁾. De esa forma, además de la negociación por rama, existe otro nivel de negociación, generalmente contingente, impuesta casi siempre por el conflicto y la reivindicación. Esta forma predomina a nivel de empresa, aunque, en los sectores de mayor poder sindical, es la organización de segundo grado la que generalmente representa a los trabajadores de cada unidad de producción frente al empleador⁽¹⁷⁾. Eso explica las soluciones de la Ley N° 18566 de 11 de setiembre de 2009, art. 14.

II. LA INTERVENCIÓN EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA TRIPARTITA

A los efectos de delinear el *régimen de negociación colectiva* tripartita, precisaremos previamente la etapa de referencia y señalaremos sus características fundamentales.

- A) La inexistencia de regulación sistemática sobre convenios colectivos antes de 2009 nos conduce a precisar las referencias temporales. Expondremos los elementos fundamentales de la etapa en que se configuran los rasgos

(16) PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. “Los sindicatos en el Uruguay”. En: AAVV. *Los sindicatos en Iberoamérica* (Mario Pasco Cosmópolis, coordinador), Aele Editorial, Lima, 1988, p. 375.

(17) Rosenbaum, Ameglio y Raso detectan, en esta modalidad, “la configuración más típica de un grado de autonomía ‘pura’ de los sujetos negociales” (“Intervención y autonomía ...”, Ob. cit., p. 296).

característicos de la negociación colectiva uruguaya: la década de 1940. Precisamente, creemos que el estudio de estas características puede ser útil para analizar algunas perspectivas de su futuro.

Como es natural, la negociación colectiva surgió en Uruguay a consecuencia de la actividad sindical, aún antes de que normas legislativas aisladas hicieran referencia a ella, y sin que la intervención estatal fuera necesaria para su desarrollo y difusión. Barbagelata señala que “los acuerdos colectivos, durante el primer tercio del siglo, son pues en el Uruguay, simples pactos gremiales, análogos a los *agreements* que se conciertan en los países que carecen de legislación instrumental sobre esta materia”⁽¹⁸⁾.

Desde 1936 se registraban convenios colectivos en el Instituto Nacional del Trabajo: 9 convenios en 1936; 8 en 1937; 11 en 1938; 7 en 1939; 4 en 1940. La cantidad real era sin duda mayor ⁽¹⁹⁾.

Los sindicatos toman un gran impulso (a pesar de pronósticos y de desconfianzas iniciales) mediante el sistema de los Consejos de salarios (tripartitos, constituidos por grupo o subgrupo de actividad de acuerdo a la clasificación realizada por el Poder Ejecutivo) instalado por Ley N° 10.449 del 12 de noviembre de 1943⁽²⁰⁾.

La aprobación de esta ley coincide con la etapa histórica en que se trazan las líneas fundamentales de un tipo y de una estructura sindical que predomina hasta nuestra época.

B) Los elementos fundamentales que caracterizan el marco de las relaciones laborales en este periodo son:

a) Desde el punto de vista económico, se desarrolla un proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Entre 1934 y el comienzo del estancamiento de la economía uruguaya (mediados de la década de 1950), se produjo un rápido crecimiento de la industria manufacturera, particularmente importante a partir de 1945⁽²¹⁾. Según Finch, el telón de

(18) BARBAGELATA, Héctor-Hugo. “Evolución de la negociación colectiva ...”, Ob. cit., p. 483.

(19) SANGUINETTI, Julio. “Los convenios colectivos a través de una década”. En rev. *Derecho Laboral*, t. III, p. 225.

(20) La historia vuelve a repetirse en 2005, con la nueva convocatoria de Consejos de Salarios que determinó la formación de nuevas organizaciones sindicales de base y un importante incremento en el número de afiliados.

(21) El número de los asalariados ocupados en la industria manufacturera pasó de 54.158 en 1930, a 82.720 en 1941, y a 107.434 en 1947. Puede destacarse el crecimiento en la industria textil (2.494 en 1930; 12.232 en 1947) y en la industria metalúrgica (3.890 en 1930; 15.132 en 1947). Sobre el desarrollo industrial en el Uruguay: FAROPPA, Luis. *El desarrollo económico del Uruguay. Tentativa de explicación*, Oficina del Libro, CECEA, Universidad de la República, Montevideo, 1965, pp. 43-47; Instituto de Economía: *El proceso económico del Uruguay*, Universidad de la República, Montevideo, 1970; MILLOT, Julio; SILVA, Carlos y SILVA, Lindor. *El desarrollo industrial del Uruguay de la crisis de 1929 a la posguerra*, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo, 1973; FINCH, Henry: *Historia económica del*

fondo económico del periodo estaba dominado por la reanudación del crecimiento industrial a fines de los treinta que siguió al “*shock*” de la depresión. Para 1945, los puestos de trabajo en la industria sumaban una cifra probable de cien mil, frente a los sesenta mil de la década anterior, y en el mismo periodo la contribución fabril al producto bruto interno se elevó del 15 al 19%. La protección de las actividades fabriles, que había sido importante en comparación con otros países de América Latina en los años posteriores a la depresión, fue todavía mayor debido a las medidas de emergencia adoptadas a comienzos de los treinta⁽²²⁾. Las nuevas posibilidades de trabajo en la industria provocaron el desplazamiento de población desde el medio rural al urbano.

- b) Predominan las pequeñas y medianas empresas.
- c) No obstante el aumento de puestos de trabajo en la industria, la clase obrera continuaba siendo una parte minoritaria de la población montevideana, por el alto grado de terciarización que ya mostraba la ciudad, a la que se agregaba una incipiente y fuerte burocracia estatal. El mercado de trabajo formalizado estaba compuesto por los trabajadores dependientes de la industria, el comercio y los servicios permanentes de mayor nivel, más aquellos que figuraban en los cuadros funcionales del presupuesto estatal⁽²³⁾.
- d) Durante la década del 30, el sindicalismo se caracterizó por su debilidad y sus continuas divisiones. El desarrollo y modernización de la actividad industrial motivó la declinación de los sindicatos por oficio, comenzando a predominar los sindicatos por rama. En los hechos —escribe Rial—, es a partir de fines de la década del 30, y más precisamente en la década del 40, que se produce la actual conformación del movimiento sindical uruguayo, que tiene un gran impulso a partir de la aplicación de la ley que creó los Consejos de Salarios en 1943⁽²⁴⁾. También surgen organizaciones de los trabajadores del sector terciario. El nuevo sindicalismo que surge en los cuarenta es masivo y, a diferencia del anterior (que era fuertemente

Uruguay contemporáneo, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1980, pp. 93-94; BÉRTOLA, Luis: *La industria manufacturera uruguaya 1913-1961: un enfoque sectorial de su crecimiento, fluctuaciones y crisis*, Facultad de Ciencias Sociales, CIEDUR, Montevideo, 1991, pp. 175-181. Sobre la ubicación histórica del periodo considerado: FREGA, Ana; MARONNA, Mónica y TROCHON, Ivette. *Baldomir y la restauración democrática (1938-1946)*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo, 1987, pp. 54 y 80.

- (22) FINCH, Henry. “Redefinición de la utopía en Uruguay: la política de bienestar social posterior a 1940”. En: *Cuadernos del CLAEH*, N° 52 (1989/4), pp. 11-12.
- (23) RIAL, Juan. “El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización”. En: PREALC: *Política económica y actores sociales. La concertación de ingresos y empleo*, OIT, Santiago de Chile, 1988, p. 512; y “Población y mano de obra en espacios vacíos. El caso de un pequeño país: Uruguay, 1870-1930”. En: AAVV: *Población y mano de obra en América Latina* (compilación de Nicolás Sánchez-Albornoz), Alianza Editorial, Madrid, 1985, pp. 204 y 209.
- (24) RIAL, Juan. “El movimiento sindical uruguayo ante la redemocratización”. Ob. cit., pp. 512-513.

ideologizado y finalista), no menosprecia los objetivos inmediatos, promueve las reivindicaciones económicas e impulsa la legislación laboral y social⁽²⁵⁾.

- e) Por otra parte, durante la década de los treinta, el salario real había decrecido. Las condiciones laborales y de vida de los trabajadores industriales fue objeto de investigación por una comisión parlamentaria, constituida en noviembre de 1938 en la Cámara de Representantes, y el informe que produjo es un insustituible documento para conocer la situación laboral y social en la industria de esos años (1939-1940)⁽²⁶⁾. La Comisión Investigadora concluyó que “sin lesionar la vitalidad de las industrias, se podría mejorar el nivel y estilo de vida de la clase obrera”, y que “existe un desequilibrio evidente entre el capital y el trabajo. Este no tiene amparo contra la baja de salarios, contra los despidos y contra la falta del ambiente propicio dentro de la fábrica”. Recomendó una iniciativa política moderada que permitiera contemplar y armonizar los intereses del capital con los del trabajo, y formuló veintidós recomendaciones. Este informe es un paso fundamental hacia la aprobación de la ley de consejos de salarios⁽²⁷⁾. Como señala Finch, “la noción de que era mejor dejar que el tope salarial lo fijaran las fuerzas del mercado o las negociaciones bilaterales entre las dos partes de la industria no tuvo representación en el debate legislativo. La opinión generalizada era que se requería actuar no solo para instituir los Consejos de Salarios sino para, a través de ellos, garantizar el aumento salarial”⁽²⁸⁾.

En este cuadro, la ley de Consejos de Salarios (y su funcionamiento a partir de 1945) y las leyes de indemnización por despido de 1944 constituyen el marco jurídico de una relación de trabajo tipo, y contribuyen a su enfoque jurídico diferenciado⁽²⁹⁾.

CONCLUSIONES

Nuestro régimen de negociación colectiva se ha basado en una cultura y práctica tripartitas. Está fundado, para el sector privado, en la Ley N° 10449 de 12 de

(25) Sobre el sindicalismo que surge a partir de los años cuarenta: ERRANDONEA, A. y COSTABILE, N. *Sindicato y sociedad en Uruguay*, FCU, Montevideo, 1969, pp. 120-128.

(26) *Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes*, vol. 442, 17 de marzo de 1941.

(27) PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. *El salario...*, Ob. cit., t. I, pp. 263-267.

(28) FINCH, Henry: “Redefinición de la utopía en Uruguay...”, Ob. cit., p. 13.

(29) Plá Rodríguez anota que la extensión a gran parte de la actividad privada de la indemnización por despido en caso de rescisión unilateral del contrato por el empleador, no basada en notoria mala conducta del trabajador, “sirvió para darle efectividad al carácter contractual de la relación laboral, porque con anterioridad cada empleador se sentía libre para desprenderse del trabajador cuando quería. Recién con la indemnización por despido adquirió verdadero carácter contractual la relación estipulada” (PLÁ RODRÍGUEZ, Américo. “La evolución del derecho del trabajo uruguayo en los últimos cuarenta años”. En: *Rev. Derecho Laboral* N° 150, p. 328).

noviembre de 1943 y en el art. 83 de la Ley N° 16002 de 1988. Ahora, en la Ley N° 18566.

Ese tripartismo supone una innegable participación del Poder Ejecutivo, especialmente desde 1985, mediante la presentación de pautas de incremento salarial, que están vinculadas a la política económica y especialmente a la inflación proyectada.

Ciertamente, se trata de una fuerte intervención del Poder Ejecutivo en la negociación por rama de actividad, pero no impide la negociación colectiva bilateral voluntaria en el nivel de las empresas y también por sector, en la medida en que no se violen las disposiciones mínimas (internacionales, legales o laudadas).