

**URUGUAY**  
**Experiencias de negociación colectiva  
en el Sector Público**

**FERNANDO DELGADO SOARES NETTO**  
M.T.S.S. Universidad de la República Oriental del Uruguay

**Adolfo Ciudad Reynaud**

Muy agradecido, Carmen, por tus palabras; sin más entonces vamos a iniciar el programa con la exposición sobre Negociación Colectiva en el Sector Público en Uruguay; para esto tenemos la suerte de tener con nosotros al Dr. Fernando Delgado, responsable de la negociación colectiva en el sector público del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay; además de cumplir este cargo en el Ministerio, es un destacado profesor universitario, discípulo del maestro Plá Rodríguez y que ha sido parte de este famoso Grupo de los Miércoles en donde se discutía con el maestro Plá Rodríguez todas las instituciones del Derecho del Trabajo.

**Fernando Delgado**

Buenas tardes para todos, es un verdadero honor estar aquí y agradezco mucho a la SPDTSS en la persona de Adolfo Ciudad, a la PUCP en la persona de mi querido amigo Alfredo Villavicencio y también el apoyo de la OIT con Carmen, que está participando en este evento tan interesante.

El tema es muy relevante, muy interesante y es muy bueno intercambiar experiencias entre quienes estamos en la misma región, que a veces no nos miramos todo lo que fuera necesario y es bueno compartir qué nos está pasando en los temas de índole laboral, así como en otros temas. Una aclaración breve

es que la exposición que haré, que es descriptiva, la realizo a título personal. No es institucional, pero refleja más o menos un poco la idea que se me ocurría esta tarde, de brindarles un poquito de información sobre el panorama normativo que tenemos en Uruguay en la materia y también mostrar alguna cuestión vinculada con la práctica: he tenido la posibilidad de trabajar en el ámbito práctico del desarrollo de la Ley.

Algunos datos breves acerca del Uruguay:

Población: 3.286.314 (Censo 2011)

P.E.A.: 1.720.000 personas aproximadamente

El Estado (en sentido amplio) es el mayor empleador en Uruguay

A 2013 figuran registrados 298.743 vínculos laborales, incluye funcionarios presupuestados y también otras modalidades contractuales (contratos temporales, a término, zafrales, etc.)

De ellos, muchas personas tienen más de un vínculo con el Estado, generalmente docentes y profesionales médicos (por ej. Funcionario del Ministerio de Transportes y docente en la Universidad de la República; médico en Hospital Militar y prestador de salud pública A.S.S.E., etc.)

*Fuente: O.N.S.C. "Vínculos Laborales con el Estado 2013"*

Varias de las más importantes empresas del Uruguay son estatales. Ej. ANCAP (petrolera), ANTEL (telecomunicaciones), Banco República.

Me parecía importante señalar estos datos para ubicar un poquito en el contexto y posteriormente la idea de la exposición es establecer tres módulos o aspectos, uno por un lado, las peculiaridades que se dan en las relaciones laborales en el sector público, que es un tema muy peculiar, cuál es la naturaleza de la Ley 18508, que es la Ley que regula el tema en Uruguay, y finalmente alguna referencia a los Convenios: que ha pasado en la práctica, que se ha negociado en la práctica.

Datitos muy breves acerca de mi país: en particular, el Estado en sentido amplio (no solamente los poderes, sino las empresas públicas) es el empleador más importante del Uruguay; es un país pequeñito cuya estructura está muy paudada por el ente estatal y por lo tanto es el patrón más grande que tenemos en Uruguay, vean ustedes que si comparamos con la población económicamente activa, un millón 700 y pico, cerca de 300 mil vínculos laborales se desarrollan con el Estado en sentido amplio; hay personas que tienen más de un vínculo, por ejemplo

en mi caso, soy funcionario del Ministerio de Trabajo y también en la Universidad de la República, pero de todas maneras vean la magnitud que tiene si el convenio, si el núcleo, ámbito de trabajadores más amplio del Uruguay, si lo analizamos en conjunto por supuesto que tiene algunas variaciones; y otra peculiaridad que se da es que las empresas más importantes del Uruguay son estatales (la empresa de comunicaciones, la empresa petrolera, el Banco de la República) si hiciéramos un *ranking* del *top ten* de las empresas del Uruguay varias de ellas serían del Estado, lo cual revela la importancia de este tema para las relaciones laborales en el Uruguay.

Ahora entonces, la idea es hacer una breve referencia a las peculiaridades que se dan en el ámbito de las relaciones laborales. Yo apunto en esta breve exposición seis ítems, y pueden ser muchos más, porque evidentemente las relaciones laborales que se dan en el Estado tienen características muy peculiares que no las podemos analizar, no las podemos mirar con el mismo visor que las relaciones privadas de capital de trabajo, sino que hay otro tipo de componentes; no dejan de ser laborales, pero tienen otros componentes.

El primero, el tema que se plantea de partida, es la **regulación**, cómo nos repartimos las jurisdicciones entre las distintas ramas del Derecho. Históricamente, quienes siempre han reivindicado su paternidad sobre estas vinculaciones laborales son los administrativistas, aquellos publicistas en la medida de que el vínculo del Estado es un vínculo de tipo estatutario, que no tiene carácter laboral y se rige por normas de Derecho Administrativo. Esa posición muy radical y muy fuerte hasta pasada la mitad del siglo XX, ha cedido parcialmente ante el Derecho del Trabajo, que todos sabemos que originariamente tiene su partida de nacimiento en las grandes fábricas, en los eventos industriales, desde donde trata de colonizar, buscar otros terrenos para expandirse, entre los cuales están las relaciones de trabajo del sector estatal; y especialmente en la situación actual, si bien las normas del Derecho Administrativo siguen explicando algunos temas vinculados con las relaciones laborales, los institutos del Derecho Colectivo del Trabajo, los tres institutos que forman el triángulo virtuoso del que hablaba De la Cueva: negociación colectiva, huelga y sindicatos, influyen y se aplican también a la negociación colectiva del Sector Público. Esa es la primera cuestión, ya de partida, de qué normativa tenemos, bueno, tenemos ahí una suerte de contienda de competencias con los administrativistas, por la cual incluso se está hablando de un Derecho General de Trabajo de raíz constitucional, la posición más aceptada, es decir, los derechos constitucionales no paran en la frontera del Estado como empleador, sino que tienen un amplio alcance y están incluidos los trabajadores públicos.

Otros problemas del punto de vista de la estructura de la relaciones laborales, tiene que ver con la estructura de la administración, los mandos medios, la existencia de una cadena burocrática; en el caso uruguayo la estabilidad laboral, que no es unánime, pero sí es un principio general por el cual los trabajadores públicos para ser despedidos, para ser exonerados, precisan la acreditación de una causa justa, hace que necesariamente las características de las relaciones laborales sean diferentes porque por ejemplo, difícilmente está en juego un despido por cierre de empresa en la materia laboral; eso cambia el eje de las negociaciones desde el punto intra conceptual.

Otro tema muy importante son las llamadas limitaciones constitucionales legales y reglamentarias. El Estado es un patrón muy especial que está regido por una maraña, por una telaraña de normas a efectos de su actividad; esa es la naturaleza del Estado en la medida en que es representante de la sociedad como organización y por ejemplo si yo soy un organismo del Estado y quiero hacer una compra, tengo que seguir determinados procedimientos, si supera determinado monto, licitación pública, etcétera; eso hace que ya la cuestión sea diferente que en el ámbito privado, en el cual el principio general es la libertad y la posibilidad del empresario de manejar justamente en forma bastante libre sus recursos, cosa que no ocurre aquí. El problema de las limitaciones de tipo legal se ve en la facultad del Consejo Superior, que después vamos a ver, que dice que “están excluidas aquellas que tengan limitación o reserva constitucional o legal”.

Otra cuestión es que las retribuciones personales (salarios, primas) siempre tienen que estar respaldadas en alguna norma de tipo presupuestal, sea ley, sea decreto, etc., a través de las leyes, por lo cual incluso a veces el Parlamento, cuando se discute la Ley Presupuestal, opera como un tercer sujeto –los trabajadores, el Gobierno y el Parlamento– interviene como un sujeto atípico de la negociación colectiva en este ámbito.

Otra cuestión que tiene que ver con la peculiaridad es que en cuanto al sistema de fuentes que nosotros en materia laboral tenemos toda una idea, generalmente siempre hay alguna situación de ida y vuelta entre los convenios colectivos y las normas heterónomas; me explico: quizás hay un convenio colectivo firmado entre un sindicato y un organismo, que establece, que requiere que las normas acordadas tienen que ser recogidas en la ley presupuestal; entonces, hay una suerte de remisión, una remisión con un mandato claro de que la norma presupuestal recoja aquello que negocien; y a veces es al revés, hay alguna norma que dice “se crea determinada partida cuya distribución interna será objeto de negociación por los mecanismos de la negociación colectiva”; o sea que ese esquema de fuentes que tenemos en el derecho laboral privado, es diferente en la medida en que siempre en última instancia hay una norma de tipo heterónimo, que tiene que existir a efectos de la eficacia de los convenios colectivos.

Otro tipo de problema son las cuestiones de reserva legal, como el estatuto del funcionario y las limitaciones de ingreso también que están pautadas a ese nivel.

La eficacia de los convenios colectivos, es un tema importante. En materia del sector privado básicamente los convenios tienen una eficacia inmediata y son autoejecutables. En la materia pública, por los motivos que veníamos diciendo antes, tiene una naturaleza mediata y no son directamente ejecutables, sino que requieren como complemento, como adicional, la existencia de una norma presupuestal; claro está que esa norma presupuestal tiene un mandato previo que tiene un determinado tipo de obligaciones que tienen que ser cumplidas por el legislador de alguna manera; pero siempre cualquier convenio que haya va a tener esa cuestión.

Finalmente, una cuestión más de tipo sociológico si se quiere, pero que también es importante. Es que, evidentemente, en materia pública se manejan los conceptos de interés general, a veces con cuestiones reales, a veces con cuestiones demagógicas, pero se supone que lo que está en juego es el dinero de la sociedad en su conjunto, lo que tiene sus vericuetos (más que nada en el campo de las relaciones laborales) y la fuerza de la opinión pública es mucho más relevante en algunos conflictos en el Sector Público, en la medida de que está la famosa cuestión “qué pasa con los impuestos que yo pago“. Toda esa cuestión tiene importancia en cómo se paran los jugadores en la cancha a la hora de una negociación colectiva; vean por ejemplo muchas veces –por lo menos en mi país y creo que en otros países– la enseñanza, que es un tema muy sentido por la sociedad, es una actividad en la que los conflictos tienen una sensibilidad que no tienen otros sectores donde quizás los salarios sean mayores. También está la cuestión de que se percibe a ciertos funcionarios públicos como “privilegiados”, en fin, existen todo tipo de cuestiones alrededor.

Hasta aquí básicamente las peculiaridades que podemos ver en las relaciones laborales, que quizás es un perogrullo pero está bueno hacer una especie de índice como para ver esas pequeñas cuestiones específicas que ameritan que nos preparemos distinto acerca de la cuestión.

Pasemos ahora directamente a la segunda parte de la exposición, que se refiere a la normativa que rige la negociación colectiva en el Sector Público en el Uruguay. Les pregunto: ¿Antes de la ley, no existía nada? ¿La ley comenzó en el año cero? No; la negociación colectiva en el Uruguay tenía tradición de mucho tiempo, incluso antes de la dictadura militar que duró del 73 al 85 ya había algunas pequeñas experiencias y con posterioridad a la reinstalación democrática también empezaron a darse negociaciones colectivas, sobre todo en los gremios más fuertes; pero lo que no existía era una norma específica que regulara el tema; lo que sí había eran normas de la más alta jerarquía que permitían e impulsaban la

negociación colectiva: la Constitución de la República, que consagra la libertad sindical, el derecho de huelga –ya desde el año 34– por lo cual estaba implícita la negociación colectiva y la ratificación, por parte del Uruguay, de los Convenios 151 y 154 de la OIT (para que no quepan dudas, los dos son ratificados en el mismo momento, en el año 1989).

Otro elemento muy importante que tenemos que tomar en cuenta es que a partir del año 2005 en Uruguay accede al gobierno una fuerza de izquierda denominada Frente Amplio, que representa el actual presidente Tabaré Vázquez y el anterior, José Mujica, una de cuyas ideas fuerza fue “llevemos la negociación colectiva a todos los trabajadores” y aquellos que estaban excluidos, por ejemplo el sector rural, el sector doméstico, “démosle negociación colectiva y también regulemos el tema de los públicos; y una de las primeras medidas, los decretos del año 2005 cuando recién instalado el gobierno, además de reimplantar los consejos de salarios del Sector Privado, se convoca a las organizaciones sindicales a efectos de establecer un sistema de negociación; incluso en julio del año 2005, para que vean, el gobierno asume en el mes de marzo y ya a los pocos meses se firma el acuerdo marco de la negociación colectiva en el Sector Público, uno de cuyos objetos justamente fue la elaboración de una ley de negociación colectiva en el Sector Público. Otro antecedente muy importante –el compañero Pablo va a referir con mayor amplitud– es la ley argentina del año 92, que es un antecedente que se tomó muy en cuenta en ese sentido.

El acuerdo marco establece, entonces, como uno de sus objetivos la aprobación de una ley que regulara, una ley separada del privado, que regulara las relaciones colectivas y la negociación colectiva en el Sector Público; así se llega específicamente a la Ley N° 18508 que como les comenté, se aprueba en el año 2009 y establece un sistema de negociación colectiva en ese sector; la Ley N° 18508 incluso en la Conferencia Internacional de Trabajo de hace dos años, 2013, la negociación colectiva fue uno de los temas que se abordó y la ley uruguaya fue mencionada en varias oportunidades en ese sentido.

El tema de la ley –y es una brevísima referencia– desde el punto de vista conceptual hace que el modelo uruguayo (que históricamente es un modelo abstencionista, que no tenía normas a nivel colectivo, que solamente tenía normas jurisdiccionales o de convenios internacionales) pase de un abstencionismo, de una **arregulación**, a un sistema de intervencionismo moderado, pero de soporte, un intervencionismo del Estado pero no en el sentido de limitar, sino de promover y sostener la existencia de la negociación colectiva.

Hasta aquí entonces los antecedentes y pasemos a ver qué es lo que nos dice la ley, qué elementos tiene. Tiene una serie de principios en cuanto a participación,

la necesidad de la consulta, la colaboración y se considera un énfasis en la formación de los negociadores colectivos, (en ese sentido es una de las cosas que la OIT impulsa mucho, formar a los negociadores colectivos en todos los sentidos).

Se establece el derecho de negociación colectiva como un derecho humano fundamental, que tiene raigambre constitucional y que no se está creando desde ahora, sino que pre existe; y hay dos elementos interesantes en cuanto a que la ley es un poco osada o quizás un poco avanzada para lo que se venía discutiendo en nuestro país anteriormente; uno de ellos es la llamada obligación de negociar de buena fe. En algún momento se estuvo discutiendo si había o no la obligación de negociar de buena fe, si las partes están obligadas o no a negociar o si esa es una mera liberalidad que tienen. Aquí se establece la obligación de negociar de las partes y a su vez que la misma sea desarrollada de buena fe; esto en el artículo quinto está desarrollado. ¿Qué quiere decir que exista una obligación de negociar de buena fe? Pues que las partes vayan a las reuniones, pero no solamente que vayan y calienten las sillas, sino que vayan con personas idóneas, con personas que tengan posibilidad y capacidad de negociación; que sean representativas y que haya una efectiva voluntad de buscar acuerdos, lo que no implica por supuesto la obligación de acordar, aunque sí implica la obligación de hacer el esfuerzo y no generar cuestiones como “yo vine aquí a escuchar, no sé (...)”. Los que van no son meros secretarios de actas o de apuntes, sino que van a intercambiar para ver si se llega a acuerdos en los temas que se están discutiendo.

Otra cuestión interesante es el derecho de información. En la ley privada está establecido como un deber de información pero con carácter bilateral; en el caso de la ley de negociación colectiva en el sector público, hay un claro contenido a favor del Estado, que es el que maneja la información de manera más sostenida, obviamente; y también el derecho de información está específicamente descompuesto en sus distintos componentes, por ejemplo, uno de los temas en los que está obligado el Estado es cuando hay una ley presupuestal, mostrar, plantear o comunicar a los trabajadores los avances de las leyes presupuestales para que los trabajadores conozcan con anterioridad la aprobación de las leyes presupuestales, cuáles son las medidas y que eso pueda ser objeto de negociación. También los cambios tecnológicos; si hay una empresa que va a cambiar su sistema tecnológico, es necesario que establezca mecanismos de consulta y que se informe a los trabajadores de lo mismo. También reestructuras –es muy común en las instituciones públicas–; influencia de la tecnología, todo eso está englobado a lo que es el derecho a la información.

Pasemos ahora a hablar de lo que es el contenido; hasta ahora veíamos cuáles son los principios, cuáles son los conceptos generales, ahora veamos el

contenido de la negociación y qué es lo que se negocia. El artículo cuarto de la ley –este es un tema importante– establece que la negociación colectiva es la que tiene lugar entre las partes con el objetivo de llegar a acuerdos en determinados puntos, y los señala: condiciones de trabajo, salud e higiene, capacitación y formación, estructura de carrera funcional, reforma de la gestión del Estado (la famosa reforma del Estado) y las relaciones entre empleadores y funcionarios. Como dijimos anteriormente, la obligación de negociar no impone obligación de acordar. Aquí hay algo que no está –o que al menos en el artículo específico no está– que es la materia salarial y que tengo conocimiento claro de que es uno de los temas polémicos allí. ¿El hecho de que no esté la cuestión salarial quiere decir que no se puede negociar salario o que sí se puede negociar salario? En la práctica, es una discusión que está superada, no hay duda alguna de que la materia salarial está incluida dentro de las temáticas que se discuten. Quizás hay un tema que es medio de Perogrullo: que la negociación salarial es un tema central de la negociación colectiva, como el corazón, el núcleo; y las demás cosas son caramelitos que se agregan como postre al plato principal (que es el salario). Así ha sido históricamente.

Esta es una cuestión desde el punto de vista de la concepción; esto no obsta que haya argumentos específicos que ameritan que la conclusión de que efectivamente la materia salarial está incluida. En primer lugar, alguna doctrina ha señalado que el concepto de condiciones de trabajo tiene una visión amplia que incluye también las retribuciones. En la práctica, como ya les señalaba, se negocia salario en forma sostenida, especialmente las rondas, los momentos álgidos (ahora tenemos uno) en los momentos de zafra para nosotros es cuando está por aprobarse la ley presupuestal. Obviamente porque allí es –como se dice en uruguayo rioplatense “es donde se corta el bacalao”– por lo cual después de que se aprueba la ley presupuestal ya no tiene mayor sentido una negociación, pero en los momentos de las leyes de presupuesto y las rendiciones de cuenta, es el momento clave para la negociación salarial y así efectivamente ocurre. Pero además de esto, hay normas específicas que complementan esta visión; les pongo un ejemplo, que es la ley de presupuesto que ahora va a finalizar en el 2015. El presupuesto del año anterior establece en su artículo cuarto una serie de ajustes salariales por inflación anuales. Ese era el criterio, pero a continuación dice que “además de que los trabajadores tienen un aumento respetando la inflación, ajustando por inflación, los incrementos adicionales que puedan darse se determinarán por los procedimientos y los ámbitos previstos por la Ley N° 18508. Es decir, si quedaba alguna duda de que el tema salarial forma parte de los temas que se discuten, tenemos una norma presupuestal justamente que habilita esa posibilidad; por supuesto que ese acuerdo al cual se llegara en una ocasión posterior, tendrá que ser complementado con una norma presupuestal en la rendición de cuentas; en Uruguay tenemos

la ley presupuestal quinquenal y rendiciones de cuentas anuales que también allí es un momento en que se agita la cuestión en cuanto a negociación. Por tanto, en el caso uruguayo no cabe duda de la inclusión de la materia salarial, con las particularidades y especificidades que acabo de señalar; un aumento salarial no podrá ser pactado cuando es el último año de gobierno y ya no se pueden establecer mejoras presupuestales, tenemos claro que son cuestiones peculiares, pero no podríamos sostener, sensatamente, que la materia salarial esté excluida, incluso en algún momento, algún organismo –la Suprema Corte de Justicia, precisamente– señaló que su lectura de la ley era esa y por la vía de los hechos esa postura se retiró y se accedió en ese sentido.

Veamos ahora muy sucintamente cómo funciona el sistema en el Uruguay, cómo funciona la negociación colectiva en el Sector Público. En el sistema uruguayo, a diferencia de lo que pasa en el sector privado, no existe un único sistema –sistema omnicompreensivo– sino que la negociación colectiva tiene dos grandes módulos andariveles, hay uno que es el más importante, es el principal, el que vamos a ver ahora, que es el de la negociación colectiva del Poder Ejecutivo y de las empresas públicas; y posteriormente hay un segundo andarivel que refiere a los organismos con autonomía institucional. El módulo uno, el del Poder Ejecutivo con las empresas públicas tiene tres niveles, está establecido en forma piramidal, i) un nivel superior que es el Consejo Superior de la negociación colectiva en el sector público; ii) el nivel por rama o sectorial (que vamos a ver ahora); iii) y el nivel inferior, por inciso u organismo.

Al vértice de la pirámide tenemos al Consejo Superior de la negociación colectiva en el Sector Público, está integrado en forma bipartita y paritaria, siguiendo un poco el modelo este; son 16 integrantes, de los cuales 8 son trabajadores y el tema es quién representa al gobierno, es uno de los grandes dilemas acerca de quiénes son los organismos que deben representar al gobierno; en el caso del Uruguay, son cuatro agencias del Estado que participan representando al gobierno, una de ellas es el Ministerio de Economía (obviamente es el que tiene la fuerza del dinero, es el gran cajero del Estado al que todo el mundo está reclamándole que habilite y que se ponga dadivoso con nuestros pedidos); la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que es un organismo dependiente de Presidencia y que como su nombre lo indica participa en la cuestión presupuestal pero a su vez es el nexo entre el Poder Ejecutivo y las empresa públicas, tiene un rol muy importante en cuanto a los grandes planes de desarrollo; dos delegados de la Oficina Nacional de Servicio Civil –que viene a ser el equivalente a Servir, aquí–; y dos integrantes por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El segundo nivel, sectorial o de rama, es un poco complejo desde el punto de vista gramatical porque en realidad se importó una definición del sector privado; en realidad en el Estado

no existen propiamente sectores o ramas de actividad, pero sí organizaciones, se dividen entre administración central por un lado, empresas públicas no financieras, y se integra de la misma forma que el nivel superior. El tercer nivel, por inciso u organismo, con el organismo y el sindicato respectivo.

Hay otro andarivel, aquella negociación que se desarrolla en organismos que tienen autonomía constitucional; la existencia de este nivel se explica por motivos de constitucionalidad. Si se establecía un sistema único, la ley podía ser tildada de inconstitucional por los gobiernos departamentales; entonces en esos casos, que son el Poder Legislativo y el Poder Judicial, existe una **Mesa de Negociación** en la que participan 3 integrantes por el sector trabajador, 2 integrantes por el organismo y 1 delegado del Ministerio de Trabajo.

Otra peculiaridad que tiene esta ley es el rol que tiene el Ministerio de Trabajo, que tiene una especie de doble función que a veces puede parecer contradictoria, porque, por un lado integramos el sector a nivel superior, la delegación del Estado, y a nivel ramas o sectorial, pero también cumple funciones de conciliación y mediación, cuando hay un conflicto en el Sector Público. Es decir, el Ministerio de Trabajo es quien toma las riendas, quien busca apaciguar o buscarle la vuelta. Pero por si esto fuera poco dice la norma que es el encargado de velar por la aplicación de la ley y es el coordinador de las relaciones laborales y negociación colectiva en el Sector Público.

Hasta aquí entonces lo que establece la ley, los principios, el contenido de las negociaciones y la estructura del sistema. Voy a pasar esta última parte (por razones de tiempo) para decirles que la negociación colectiva ha tenido un fuerte desarrollo en el Uruguay y que hay una perspectiva, con el Gobierno que ha asumido en el 2015, de fortalecer los ámbitos de negociación colectiva superiores porque se dio mucha negociación por rama pero no tanto a nivel superior, y también una fuerte inyección de fuerza para la negociación en los gobiernos departamentales, en las autonomías departamentales; Uruguay es un país unitario pero tiene autonomía constitucional de los gobiernos departamentales y han habido problemas en ese sentido.

Experiencias de negociación hay varias, hay varios convenios. También se discutió la ley del estatuto del funcionario que previamente se discutió con los trabajadores pero no se llegó a ningún tipo de acuerdo. Hay convenios interesantes, eso es meramente anecdótico, en la banca oficial, que se reestructuró toda; un tema –y se los digo muy brevemente– que ha sido discutido en las empresas públicas y en los bancos del Estado es el del cumplimiento de metas (algo análogo, si se quiere, a la productividad que se discute en el Sector Privado). Sobre todo en el caso de aquellas empresas públicas que compiten en un sistema de libre

mercado, que un banco tenga metas para que el cumplimiento de las mismas redunde en las mejoras de condiciones de trabajo, o sea que la negociación colectiva en el Sector Público no se reduce a aquel funcionario público administrativo y a retribución fija, sino también a sistemas de retribución variable y esa experiencia se ha dado en ese sentido.

Hay otro tipo de experiencias muy interesantes pero meramente anecdóticas y para cumplir con la amonestación que el señor juez Ciudad, vamos brevemente a comentar que las relaciones laborales tienen muchísima relevancia porque abarcan a un montón de trabajadores que tienen peculiaridades de diversa índole, que llevan a que se tengan que analizar parámetros especiales.

La ley de negociación colectiva en el Sector Público es una ley que introduce elementos muy interesantes y muy avanzados en cuanto a determinado tipo de concepciones; incluye claramente la parte salarial por más que no esté establecida en el contenido.

Finalmente, que en el periodo anterior se ha dado una negociación muy fuerte a pesar de que ha habido también sus chisporroteos como toda negociación e intereses encontrados.

Muchas gracias.

## **I. ALGUNOS COMENTARIOS**

1. Las relaciones laborales en el Sector Público en el Uruguay son de especial relevancia, existiendo un importante y creciente número de trabajadores que tienen vínculos laborales con el Estado.
2. Tienen una serie de peculiaridades en cuanto a su regulación y están sometidas a una serie de limitaciones constitucionales, legales y reglamentarias, así como particularidades en cuanto a la actividad del Estado como empleador.
3. La Ley de negociación colectiva del Sector Público (Ley 18.508) abarca a la generalidad de los trabajadores del Estado con diversos módulos y niveles de negociación.
4. En el periodo 2010-2015 se han celebrado numerosos acuerdos sobre temas salariales, productividad y condiciones de trabajo, algunos de los cuales resultan muy interesantes por su carácter innovador. El nuevo gobierno prevé fortalecer y profundizar el sistema de negociación previsto en la norma.

## **II. PECULIARIDADES DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR PÚBLICO**

Algunos datos preliminares sobre Uruguay:

Población 3.286.314 (Censo 2011).

PEA = 1.720.000 personas aproximadamente.

El Estado (en sentido amplio) es el mayor empleador en Uruguay.

Al 2013 figuran registrados 298.743 vínculos laborales. Incluye funcionarios presupuestados y también otras modalidades contractuales (contratos temporales, a término, zafrales, etc.).

De ellos, muchas personas tienen más de un vínculo con el Estado, generalmente docentes y profesionales médicos. (por ej. Funcionario del Ministerio de Transporte y docente en la Universidad de la República, médico en Hospital Militar y prestador de salud pública A.S.S.E., etc.).

Fuente: ONSC “Vínculos laborales con el Estado 2013”.

Varias de las más importantes empresas del Uruguay son estatales.

Ej. Ancap (petrolera); Antel (telecomunicaciones); Banco República.

**1. Debate sobre regulación**

- (¿Derecho Laboral vs. D. Administrativo?).
- Derecho general del trabajo de fuente constitucional.

**2. Estructura burocrática y jerárquica de la administración**

Mandos medios responden a sistema escalafonario y jerarcas están vinculados al sistema político.

**3. Estabilidad laboral de los trabajadores públicos**

Establecida como ppio. general (art. 60 y 168 num. 10 Constitución) sin perjuicio de otras modalidades más precarias y reg. especiales.

**4. Limitaciones constitucionales, legales y reglamentarias**

- a) Órganos y entidades del Estado sometidas a multiplicidad de normas heterónomas.
- b) Facultades del Consejo Superior “todas aquellas que las partes definan y que no impliquen limitación o reserva constitucional o legal”.
- c) Retribuciones personales (salarios, primas, compensaciones) sujetas a normas de tipo presupuestal (Leyes de Presupuesto, Rendición de Cuentas). En estos últimos casos el Parlamento opera como sujeto adicional de la negociación.
- d) Especialidades en cuanto a la articulación de las fuentes (“ida y vuelta” entre convenio Colectivo, Ley y Decreto Reglamentario).
- e) Materias de reserva legal.
- f) Limitaciones para ingreso de funcionarios en año electoral.

(Ley 16.127 para Administración Central, artículo 229 de la Constitución para P. Legislativo, E. Autónomos, etc.).

**5. Eficacia de los convenios o acuerdos en el sector**

Eficacia “mediata”, no autoejecutable, sus disposiciones deben ser complementadas por normas presupuestales.

**6. El “interés general” y los dineros públicos**

**III. LA LEY 18.508 DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO**

**1. Antecedentes**

- Artículo 57 Constitución que consagra la libertad sindical.
- C.I.T. 151 y 154 , ratificados por Ley 16.039.
- Múltiples convenios del sector (especialmente empresas públicas), sin regulación ni sistematización.
- Contexto: Gobierno del Frente Amplio desde 2005, proceso de reformas laborales con énfasis protector de los derechos de los trabajadores.
- Decretos 104/05 y 113/05 convocatoria a organizaciones sindicales. Acuerdo Marco del 22/07/2005. Ley Argentina (N° 24.185).
- Ley se aprueba en julio 2009, concomitantemente con Ley 18.566 de negociación colectiva en el Sector Privado.
- Es mencionada reiteradamente en Documento OIT “Negociación colectiva del Sector Público un camino a seguir” 102 Conferencia OIT (2013)
- Transición de modelo “arregulado” a “intervencionismo moderado” de relaciones laborales colectivas.

**2. Principios y derechos en la Ley 18.508**

- Participación, consulta, colaboración y formación (arts. 2 y 7).
- Derecho de negociación colectiva (art. 3) como derecho humano fundamental.

- Obligación de negociar de buena fe (art. 5).
- Obligación de concurrencia a las reuniones, idoneidad y representatividad de los interlocutores, etc.
- Derecho de información (art. 6).

El Estado está obligado a informar sobre avances presupuestales, cambios tecnológicos, reestructuras, condiciones de trabajo, etc.

### **3. Contenido de la negociación**

Artículo 4.: Negociación colectiva es la que tiene lugar entre las partes con el objeto de propender a acuerdos en:

- a) Condiciones de Trabajo, salud e higiene
- b) Capacitación y formación profesional
- c) Estructura de carrera funcional
- d) Reforma de la gestión del estado
- e) Relaciones entre empleadores y funcionarios

Y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de negociación

Obligación de negociar no impone obligación de acordar.

¿Qué ocurre con la materia salarial?

No está incluida expresamente en el artículo 4 de la Ley

- a) Se encuentra incluida en una concepción amplia de condiciones de trabajo.
- b) Se trata de un elemento esencial de la neg. colectiva.
- c) En la práctica se negocia salario en forma sostenida, sin perjuicio de que los eventuales acuerdos deban estar respaldados en normas presupuestales heterónomas.
- d) Normas complementarias expresas refieren al tema

Ejemplo: Ley Presupuesto Nacional 2010-2015 (N° 18.719) establece mecanismos de ajustes salariales por inflación en su artículo 4.

Incrementos adicionales: “Se determinarán por los procedimientos y en los ámbitos previstos por la Ley 18.508”.

#### **4. Estructura y funcionamiento en la práctica**

El sistema no es único, funciona en dos “módulos” o “andariveles”

##### **4.1 Módulo 1: Poder Ejecutivo y empresas públicas (art. 10 y ss.)**

Es el “núcleo” del sistema.

###### **a) Nivel superior**

Consejo Superior de la Negociación Colectiva en el Sector Público bipartito y paritario, se integra con 8 miembros del Gobierno:

- 2 delegados del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 2 delegados de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (organismo dependiente de Presidencia, nexo con emp. públicas).
- 2 delegados de la Oficina Nacional del Servicio Civil (organismo dependiente de Presidencia, especializado en recursos humanos similar a Servir en Perú).
- 2 delegados del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y 8 representantes de las org sindicales más representativas de funcionarios públicos (en Uruguay existe 1 central única PIT-CNT).

###### **b) Nivel sectorial o “de rama”**

Se integra del mismo modo que el nivel superior, pudiendo participar también representantes de los organismos.

En la práctica funcionan:

- Adm. central.

Funcionarios de Ministerios y entes no comerciales. Su interlocutor sindical es la Confederación de Obreros y Funcionarios del Estado (COFE).

- Empresas públicas no financieras (Mesa Sindical Coord.de Entes).
- Banca Oficial (AEBU).

- c) **Tercer nivel: Por inciso u organismo: C/organismo y el sindicato respectivo**

#### **4.2. Módulo 2: Organismos autónomos y sus Mesas de Negociación (art. 14)**

Origen de la distinción: En atención a autonomías constitucionales (descentralización funcional y territorial).

Organismos involucrados:

- a) Poder Legislativo
- b) Poder Judicial
- c) Organos de contralor (TCA, C. Electoral y T.Cuentas)
- d) Entes autónomos de enseñanza (ANEP y Universidad)
- e) Gobiernos departamentales (intendencias, municipios, alcaldías, etc.)

Integración: 3 delegados de organización más representativa

2 delegados del organismo

1 representante del MTSS.

### **5. El papel del MTSS**

Debe articular varios roles (que pueden parecer superpuestos o contradictorios)

- a) Integra delegación del Gobierno en los niveles superior y sectorial de “1er. módulo”.
- b) Integra Mesas de Negociación del “2º.módulo”.
- c) Cumple funciones de conciliación y mediación (art 9).
- d) Encargado de velar por la aplicación de la ley.
- e) Coordinador de relaciones laborales y neg.colectiva en Sector Público.

#### **IV. ALGUNAS NOVEDADES EN LA NEGOCIACIÓN DEL SECTOR (PERIODO 2010-2015)**

##### **1. Tendencias generales del periodo 2010-2015**

- La negociación salarial se desarrolló por rama (segundo nivel), en forma descentralizada, quitándole contenido y fortaleza al Consejo Superior de Negociación Colectiva en Sector Público.
- Relación conflictiva con el movimiento sindical (especialmente en algunos sectores).
- Incremento de competencias e influencia de OPP y ONSC dentro del P.E.

##### **2. Perspectivas del nuevo gobierno asumido en 2015**

- Fortalecimiento de los ámbitos superiores, especialmente el Consejo Superior.
- Prioridad para negociación en gobiernos departamentales.

##### **3. Acuerdos salariales generales**

- Ajuste por inflación esperada más correctivo.
- Se abren nuevas instancias para otros temas salariales generales.
- Acuerdo en Administración Central. 30/12/2010 (denunciado por los trabajadores).
- Acuerdo con mesa de entes 14/01/2011.
- Excepción = Acuerdo en enseñanza no universitaria (ANEP-CSEU) diciembre 2010. Ajuste más crecimiento de masa salarial.

##### **4. Discusión del nuevo estatuto del funcionario**

- Abarca únicamente funcionarios de Adm. Central.
- Refiere a condiciones de trabajo, carrera administrativa, etc.
- Se discutió en los ámbitos superiores, sin acuerdo entre las partes.
- En proceso parlamentario se dieron modificaciones, como por ejemplo: definición amplia de funcionario público (Ley 19.121).

## **5. Algunos convenios de interés**

Se mencionan algunos acuerdos a vía de ejemplo:

### **5.1. Convenios en el sector financiero oficial**

- Abarca Banco República, Banco de Seguros, Banco Central, etc.
- Acta de acuerdo de 16/05/2012 se establecen las pautas generales para el nuevo convenio colectivo finalmente celebrado el 26 de diciembre de 2012.
  - a) Evaluación por desempeño.
  - b) Régimen de ascenso.
  - c) Sistema de Remuneración por Cumplimiento de Metas.
  - d) Modificación del “corrimiento automático” en la escala salarial.

### **5.2. Preacuerdo sobre salario variable en empresas públicas**

- Tema objeto de discusión desde 2005.
- Objetivos: Homogeneizar régimen y periodicidad en las distintas empresas (petrolera, telecomunicaciones, correos, etc.).
- Vincular una parte del salario al cumplimiento de metas.
- Suscrito ante el MTSS 28/06/2013 entre P. Ejecutivo (OPP y MEF) y Mesa Sindical Coordinadora de Entes (MSCE).
- Pre “acuerdo marco” sobre implementación de nuevo sistema de remuneración variable (SRV).
  - a) Basado en logro de metas referidas a indicadores que se documentaran en compromisos de gestión.
  - b) A implementar en cada empresa por Directorio c/aval de OPP y MEF.

### **5.3. Intendencia de Rocha (21/06/2013)**

- Acuerdo complementario de convenio salarial de 20/12/2010.

**5.4. ASSE (Hospitales públicos) Funcionarios no médicos**

**5.5. Correo - Ingreso de nuevo personal**

- Trabajo en días inhábiles

**5.6. Operadores penitenciarios (Ministerio del Interior)**

**5.7. DINACIA: Funcionarios técnicos de Aeropuerto**

Reorganización de carga horaria en régimen de turnos

**5.8. Orquesta del SODRE (24/03/2014) Regularización de funcionarios**

**5.9. Corte electoral: Nuevo sistema retributivo (2015)**

- Preacuerdo sobre nuevo sistema retributivo reglamentando lo previsto en artículo 306 de Ley de Rendición de Cuentas 2013 (19.149).