

AUTONOMÍA COLECTIVA E INTERVENCIÓN ESTATAL EN MATERIA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA (UNA VISIÓN SOBRE LA REALIDAD LATINOAMERICANA Y EN PARTICULAR URUGUAYA)

Jorge Rosenbaum Rimolo

*Profesor Agregado de la Facultad de
Derecho de la Universidad de la República
(Montevideo, Uruguay)*

1. INTRODUCCIÓN

Es usual señalar como una constante, la predominancia que en América Latina han tenido y continúan teniendo los sistemas heterónomos de relaciones colectivas del trabajo.

Dicha realidad se desenvuelve bajo la impronta de un intervencionismo histórico del Estado que, en principio, sólo varía en grados y matices –muchas veces, apenas perceptibles– dentro del complejo entramado de elementos que identifican la estructura de cada contexto social y jurídico en la región.

El abordaje heterónimo resulta, la mayor parte de las veces, omnicompreensivo de las tres proyecciones básicas con que se describe el fenómeno colectivo en las relaciones de trabajo: sindicatos, conflicto colectivo y negociación colectiva(1).

Asimismo, se admite en forma generalizada que la única –o al menos, la más notoria- excepción dentro del área geográfica considerada, está representada por el sistema uruguayo.

No obstante la vigencia de estas conclusiones generalizadoras, se ha ido abriendo camino una progresiva transformación, aunque estimamos que resulta prematuro asignarle la condición de tendencia firme e inmodificable en el devenir de las relaciones laborales. Bajo la óptica analítica “diacrónica” que postulan los científicos sociales en los estudios de predicción (2), que podríamos decir que, la misma asume tan sólo un valor indiciario como mecanismo hipotético de causalidad que informa un cambio esperable.

Se trata de una orientación convergente que ha aparecido en escena entre ambas posiciones antagónicas, cuyos resultados pasan, de un lado, por el ensan-

chamamiento del campo autonómico en los modelos más altamente intervenidos y del otro, por la aceptación moderada de regulaciones estatales en los modelos voluntaristas (3). El centro de mayor interés de estas mutaciones está conformado, precisamente, por la negociación colectiva.

De todos modos, resultaría aventurado establecer cuál será la característica de aquella eventual evolución: si habrá cambios sustanciales en la estructuración de algunos modelos, transformando radicalmente su realidad presente; si en ese acercamiento existirá un punto de encuentro entre ambas manifestaciones; o si las metas de equilibrio que compensarán cada sistema guardan suficiente distancia, como para mantener la nítida fisonomía diferencial que hoy los distingue.

Constituyen elocuentes manifestaciones de este proceso convergente, las demandas que hoy día están planteadas en ambos países convocantes de estas Jornadas: Perú, reclamando ámbitos mayores de autonomía dentro de su sistema reglamentado y Uruguay, asistiendo a procesos reivindicativos de mayores grados de regulación normativa en su modelo autonómico.

Por otra parte, no se trata de un fenómeno originario o exclusivo de Latinoamérica; transformaciones de signo semejante han ocurrido en el continente europeo (en España, Italia, Suecia y el Reino Unido, entre otros países) (4) así como en América del Norte (especialmente Estados Unidos).

Concomitantemente, debemos preguntarnos si las notas mencionadas al describir las modalidades que caracterizan los sistemas de relaciones laborales, en el fondo constituyen auténticas expresiones sustantivas en los modelos examinados, ya que los datos de la realidad demuestran que sus prototipos raramente funcionan en estado de pureza.

Más aún; en algunas realidades se dan planos dicotómicos en la propia ordenación jurídica, ya que —a vía de ejemplo— los enunciados constitucionales que consagran el derecho de negociación colectiva sobre la base de los principios de libertad y autonomía de las partes, delegan en la ley su reglamentación y luego las normas de inferior jerarquía se encargan de organizar un modelo infraconstitucional altamente intervenido y controlado por el Estado.

Pero además, una cosa son los postulados jurídico formales de los ordenamientos positivos y otra muy distinta su desarrollo concreto en la interacción dinámica de los sistemas de relaciones laborales.

En efecto, resultan tan reales y extendidas las experiencias de huelga que se desarrollan al margen de los requisitos formales y aún contra prohibiciones legales expresas que previenen muchos sistemas heterónomos de la región, como las restric-

ciones impuestas por los gobiernos a la contratación colectiva en materia de salarios, que reiteradamente son aplicadas en los modelos autonómicos que postulan la libertad más amplia de negociación.

Estas dualidades vivenciales (5), resultan suficientemente expresivas de la brecha existente entre la realidad y el derecho (6) y constituyen uno de los rasgos que tipifican la “crisis de autenticidad” de la disciplina, como signo palpable de su afectación de inanidad (7).

De allí que en el análisis de la temática, sea menester aproximar las aristas jurídicas a las prácticas concretas que sustentan los fenómenos sociales y viceversa.

2. MANIFESTACIONES DEL INTERVENSIONISMO ESTATAL

No existe un criterio uniforme para el desarrollo sistemático de las diferentes modalidades de acción a través de las cuales se expresa o exterioriza el intervencionismo estatal en materia de negociación colectiva.

Lo que sin embargo parece elocuente es que en las etapas más recientes, y salvo contadas excepciones, en Latinoamérica ha predominado la ausencia de políticas laborales específicamente diseñadas a efectos de promocionar las relaciones colectivas y dotarlas de una legislación de apoyo. A lo sumo, en las últimas décadas surgieron expresiones puntuales destinadas a desarmar las estructuras que generaron los períodos autoritarios de gobierno o adaptarlas al funcionamiento democrático y del estado de derecho reimplantado en muchos países (como Argentina, Chile y Uruguay). En otros casos, las legislaciones adoptadas más recientemente han significado un intento por reafirmar los principios protectorios del derecho del trabajo frente a los embates econocimistas en boga (como ocurre con la Ley Orgánica del Trabajo de Venezuela o los Códigos del Trabajo de la República Dominicana y Paraguay).

Resulta igualmente explícito que el apogeo alcanzado por las posiciones neoliberales, generó restricciones importantes al desarrollo de las manifestaciones colectivas, ante la evidencia notoria del sometimiento que debieron padecer las políticas laborales, relegadas a un plano secundario, respecto de los proyectos y diseños macroeconómicos predominantes.

La intervención también se proyectó sobre el ámbito negocial, a través de procesos tendientes a flexibilizar y desregular las trabas a la estabilidad económica, el funcionamiento de la economía de mercado, la inversión y las privatizaciones que, en la óptica dominante, se entendía provenían del excesivo proteccionismo

otorgado por una legislación laboral emanada de los esquemas del “estado de bienestar” ya fenecido.

De allí que se derivan sobre el temor que en muchos casos despierta la extensión de los espacios de autonomía colectiva, ya que no siempre es posible lograr que el ejercicio de la misma se de en condiciones de equilibrio real entre las partes que negocian. Se entiende que la abstención estatal podría agudizar situaciones de iniquidad en sistemas afectados por desequilibrios crecientes, que además se ven acentuados por la debilidad de por lo menos uno de los interlocutores de las relaciones de trabajo, el sindical, experimentada precisamente por efecto de los cambios económicos a los que asistimos (8).

En términos generales, se han distinguido dos proyecciones centrales del intervencionismo del Estado sobre la negociación colectiva: la primera, dirigida a su reglamentación heterónoma; la segunda plasmada por la intervención administrativa o judicial tanto en el proceso negocial, como sobre las materias objeto de negociación, o respecto de las formas de celebración, vigencia y efectos del convenio colectivo (9). El Estado interviene, pues, tanto como legislador (en sentido amplio) como en su condición de autoridad de aplicación y contralor, o como representante de los intereses generales de la sociedad en su conjunto.

En los modelos intervenidos, predomina la ordenación normativa intensa de la negociación colectiva, fruto del reglamentarismo estatal, que comprende tanto requisitos de forma como de fondo. En general se contempla aspectos tales como la predeterminación de las unidades de contratación, los niveles y ámbitos de alcance de la negociación, el trámite y procedimiento negociales (muchas veces, tan minuciosos como los establecidos para los procesos jurisdiccionales), las materias que pueden ser objeto de negociación o los contenidos excluidos, los requisitos de solemnidad que deben observar los convenios colectivos, su duración mínima, el depósito registro y homologación (generalmente administrativa) de los convenios, su entrada en vigencia, los efectos de los acuerdos (incluso después del cumplimiento del plazo de vigencia), su extensión a terceros, los procesos de revisión o denuncia, etc.

Constituyen un ejemplo reiterado en la legislación latinoamericana la regulación de aspectos inherentes a la libertad sindical dentro del trámite de la negociación, tal como sucede con la determinación normativa de la representación de las organizaciones gremiales a todos los efectos o las prescripciones sobre cláusulas sindicales y el ejercicio de las libertades positiva y negativa. Otro tanto sucede respecto del tratamiento confuso que recibe la negociación colectiva, muchas ve-

ces regulada como un medio de solución de conflictos, subsumiéndose sus demás proyecciones (normativas o participativas).

Esta acción reglamentaria supone, en el plano colectivo, un menor grado de disponibilidad de ámbitos, contenidos y modalidades de negociación, al igual que ocurre con las sujeciones al contralor de la administración (y, en ocasiones, de los órganos jurisdiccionales), desde el momento que el Estado domina centralizadamente una institución que surgiera como instrumento flexible de regulación de las condiciones de trabajo y como un procedimiento de compromiso para la superación del conflicto subyacente entre las partes (10)

Paralelamente, se ha señalado que las manifestaciones más intensas de intervención se expresan a través de la imposición de una reglamentación imperativa para las partes, de orden público, sobre determinadas materias centrales, de forma tal que apenas existe un campo efectivo y real para el ejercicio de la autonomía colectiva y, consecuentemente, el libre juego de poderes de los actores sociales se ve restringido en parcelas cuya problemática o interés podrían resolverse más apropiadamente a través de procesos negociales directos.

Esta manifestación reglamentaria del Estado, que para algunos implica un intervencionismo estático (11) y para otros representa una proyección de estatismo industrial (12), está ligada con el proceso de generación y desenvolvimiento del derecho del trabajo desde sus fases iniciales hasta nuestros días, fundamentalmente por sus proyecciones sustantivas de regulación individual (duración del tiempo de trabajo, determinación de salarios mínimos y su adecuación periódica, acceso al empleo, prevención de infortunios, etc.).

Se afirma a ese respecto que el derecho del trabajo ha sido el resultado del intervencionismo del Estado y que en rigor, ese intervencionismo es su condición de existencia (13).

Otras modalidades del intervencionismo estatal han seguido una orientación más funcional o dinámica, en tanto suponen acciones gubernamentales llevadas a la práctica en función de programas políticos que pretenden influir y controlar las variables macroeconómicas o sociales en áreas vinculadas con la inflación y los salarios (políticas de rentas), el mercado de trabajo (políticas de empleo), la apertura de la economía (políticas arancelarias y fiscales), el consumo y la seguridad social (entre otras políticas generales), ejerciendo una influencia indirecta sobre los grados de autonomía negocial de los partícipes sociales.

Ha sido en este plano donde más claramente se ha manifestado el creciente intervencionismo del Estado en las relaciones de trabajo por la aplicación de políti-

cas de adaptación de la negociación colectiva a las exigencias económicas. Ejemplos concretos de estas determinaciones se aprecian en las medidas de congelación de salarios y de fijación de sus incrementos por vía administrativa, así como en el control de la indexación de las remuneraciones a través del empleo de variables desligadas de la evolución del costo de vida, lo que representa una conculcación directa o indirecta de la negociación colectiva, al afectarse uno de sus contenidos esenciales (el salario). También pueden incluirse otras medidas, como las políticas monetarias y fiscales, el aumento de las contribuciones a la Seguridad Social, la flexibilización de la contratación laboral (contratos atípicos de trabajo, promoción del trabajo a tiempo parcial, precarización del empleo juvenil y de los contratos de formación profesional, incentivos fiscales para la generación de nuevos empleos) y las jubilaciones anticipadas, entre otros tantos ejemplos.

Muchas veces se trata de formas unilaterales de imposición sobre los interlocutores interesados que, o bien responden a estructuras autoritarias de poder –como lo han demostrado acabadamente los períodos dictatoriales del pasado reciente- o deberían constituir, en principio modalidades coyunturales frente a fenómenos de crisis e inestabilidad, según recuerdan los pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. (14). Sin embargo en este último caso, la prolongación temporal de las restricciones o suspensiones impuestas a la autonomía de las partes y el reiterado empleo de mecanismos de negociación vigilada, parecen desvirtuar aquella regla en muchos sistemas laborales de la región.

La gama de acciones es muy variada, resultado indicativa de que los gobiernos han asumido un rol mucho más activo del que desempeñaban en el pasado, con el objetivo principal de influir y dominar los resultados de la negociación colectiva en función de dos metas prioritarias; detener los procesos de inflación creciente y la caída también sostenida de los niveles de empleo.

No obstante la evolución ha visto surgir, progresivamente, expresiones matizadas del ejercicio centralizado y unilateral de este poder normativo y regulador del Estado, a través de diferentes vertientes.

Alguna de ellas constituyen tan solo variantes de grado respecto de las manifestaciones antes descriptivas, pero que –en definitiva- resultan más acordes con las estructuras pluralistas y democráticas de la sociedad, con el funcionamiento del movimiento sindical y con las recomendaciones y normas internacionales (fundamentalmente los Convenios de la O.I.T. que postulan instancias de consulta o participación de las organizaciones profesionales).

Para lograrlo se ha recurrido, en más de una oportunidad, a mecanismos de persuasión (15) a través de exhortaciones públicas, convocatorias a las dirigencias sociales y orientaciones dadas por los responsables de programas políticos y económicos, procurando inculcar la adhesión de las partes y de la población en general, al afianzamiento de los mismos (como ocurre con los planes de estabilidad económica y las medidas contra el paro y la desocupación). Sin embargo si bien ha existido receptividad y consenso en los sectores empleadores –mucho más afines en lo programado con estas orientaciones-, son escasos los ejemplos de respuestas positivas de las organizaciones sindicales.

También se ha apelado al diseño de pautas o directivas –de reglas, formalmente voluntarias- tendientes a establecer un marco de referencia para la negociación salarial en el sector privado de actividad, cuyo objetivo principal ha sido la contención de los aumentos dentro de límites tolerables por las políticas macroeconómicas. El resultado concreto de estas experiencias parecen francamente ineficaz, constatándose su rechazo por las partes (en detrimento de las posibilidades de continuar negociando colectivamente) o la proliferación de acuerdos celebrados al margen o de espaldas a aquellas líneas indicativas (lo que genera una negociación “contra el Estado”). De allí que los gobiernos deban recurrir a otros medios complementarios para lograr los objetivos, orientados hacia la imposición unilateral o de concertación de acuerdos de transacción con los actores sociales.

Otras medidas encuadradas dentro de la misma tendencia se vinculan con las políticas salariales adoptadas con relación a los funcionarios públicos adoptadas con relación a los funcionarios públicos. Si bien no es posible señalar una línea aplicativa uniforme o constante, la resistencia estatal a los procesos de negociación colectiva en el sector público responde a diversas razones. La primera deriva del hecho de que los Estados latinoamericanos poseen tradicionalmente la condición de principales empleadores con relación a la P.E.A. por lo que deben asumir las limitaciones presupuestales contemporáneas a través de la restricción salarial de sus funcionarios. La segunda, se fundamenta en que dicha contención colabora con la reducción de costos y tarifas trasladables a los consumidores y contribuyentes, desacelerando la evolución de los índices de precios al consumo y su peso como variable inflacionaria. Un tercer motivo se relaciona con otros fines no siempre suficientemente explícitos, por los que se procura alentar el egreso voluntario de muchos funcionarios que consiguen una colocación mejor retribuida en la actividad privada, sin necesidad de estimular económicamente su alejamiento, disminuyendo de tal modo el engrosado contingente de empleados estatales. Por último

–y no menos importante– esta práctica ha sido aplicada en función de la calidad de empleador que reviste el Estado, como indicativa de un ejemplo a seguir por el sector privado en materia de remuneraciones (16).

Si bien representa una experiencia de menor desarrollo en el área, también se destaca la promoción de modalidades concretas de reglamentación negociada, por medio de la consulta previa, la participación o la iniciativa de las propias partes interesadas, en un proceso de acercamiento a las modalidades del pluralismo industrial (aunque inducido). Se ha señalado que el Estado “legislador” cada vez más frecuentemente procura asociar a las organizaciones profesionales representativas en la formación de las normas que deben regirlas, ejerciendo una suerte de delegación ampliada (17).

En este caso, se trata de experiencias de cooperación, con responsabilidades compartidas con los interlocutores, que surgen como consecuencia de vínculos estrechos entre las organizaciones de cúpula y el poder político, del regateo de concesiones (ej.: blanqueo de deudas fiscales y contribuciones directas para obras sociales), de la necesidad de reafirmar la estabilidad institucional a través de la gobernabilidad, o aún de cambios estratégicos y actitudinales de los propios actores, a veces coaligados en torno a intereses comunes frente al propio Estado o ante factores exógenos (como sucede con los efectos que provocan los procesos de integración regional).

Otras modalidades responden a sistemas de relaciones institucionalizadas entre las representaciones orgánicas de los grandes intereses socio económicos que cooperan entre sí y con el Estado en la elección, elaboración y puesta en práctica de las políticas macroeconómicas (18). Se trata de expresiones tripartitas, en los niveles nacionales máximos, que se expresan generalmente a través de pactos sociales o acuerdos marco, dentro de un contexto que ha sido calificado como de neocorporativismo industrial, en el que se acepta el pluralismo y se procura dirigir e integrar las instituciones del mercado de trabajo y la economía política nacional mediante estructuras centralizadas (19).

Para algunos autores, el calificativo empleado resulta sin embargo poco afortunado a la hora de definir la participación de las organizaciones de trabajadores en la adopción de decisiones políticas al más alto nivel dentro de un marco democrático de plena libertad sindical, buscando un consenso que obtenga la validación social y contribuya al acatamiento espontáneo de los acuerdos, por encima de la mera validez formal derivada de una sanción por los órganos estatales competentes (20).

En ocasiones sin embargo, estas prácticas tripartitas han originado tensiones entre las bases y la dirigencia, por razones programáticas o estratégicas, provocando divisiones de tendencias, escisiones y aún conflictos salvajes, lo que ha puesto en tela de juicio las relaciones entre representación y representatividad dentro de las organizaciones profesionales.

Como corolario, puede afirmarse que en los hechos, existe una inocultable vocación de los gobiernos, cualquiera sea su signo, para intervenir en los procesos de negociación colectiva, tanto por motivaciones vinculadas con el manejo macroeconómico y social, como por factores ínsitos, en la filosofía neoliberal predominante y en los juegos de poder entre los grupos de presión que forman parte del conglomerado social. Las realidades que surgieron en los países industriales, también están presentes en el desarrollo de nuestra región. En los últimos decenios, el Estado se ha arrogado un papel más activo en la negociación colectiva, promulgando más normas, imponiendo más restricciones y asumiendo el rol de un partícipe más en las negociaciones (21).

3. LA REALIDAD URUGUAYA

Dentro de los componentes de la realidad uruguaya en materia de negociación colectiva, es posible trazar un distingo analítico que comprenda los diversos modelos que caracterizan sus proyecciones multiformes. Ello se debe a que la negociación colectiva no responde a un prototipo singular, como consecuencia de la generación y funcionamiento de (al menos) tres manifestaciones diferenciadas por las cuales la misma ha transitado en forma alternada y preponderante.

Descartamos otras modalidades que merecerían una ubicación extralegal (por sus vicios formales), como ocurre con los denominados pactos plurisubjetivos o de mera recolección de firmas individuales, a los que se refieren algunos decretos (como los que regulan la licencia).

3.1 El modelo de negociación colectiva típica

En general, puede afirmarse que las prácticas de negociación asumen sus formas “típicas” tradicionales (o puras), ajustadas a la configuración técnico jurídica del instituto desde sus orígenes, como procesos de discusión de carácter bilateral, autónomos y no institucionalizados, participando en calidad de sujetos celebrantes, por un lado, un sindicato de empresa o una organización gremial de rama,

industria, actividad, oficio o profesión, representativa de los trabajadores involucrados, y por el otro una empresa, varias empresas o una o varias organizaciones profesionales de empleadores.

Tal como ocurre con otros institutos del derecho colectivo del trabajo, el ordenamiento jurídico de nuestro país carece de una reglamentación sistemática y orgánica en materia de negociación colectiva. Como fuera señalado, ha predominado evolutivamente un marcado abstencionismo legislativo en la regulación del sistema de relaciones laborales, apostándose a un importante grado de autonomía en la actividad de los actores sociales.

El fenómeno es tan extendido que el propio “derecho a negociar colectivamente”, como componente de la autonomía privada y de la libertad sindical, ni siquiera es objeto de una consagración expresa en la Constitución. Simplemente se deriva como un componente natural del derecho de sindicalización que recoge el art. 57 de la Carta al establecer que la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica, al tiempo que declara que la huelga es un derecho gremial.

Las principales fuentes reguladoras del instituto han descansado casi exclusivamente en los Convenios Internacionales del trabajo emanados de la O.I.T. y ratificados por Uruguay; en especial, el 87 (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación), el 98 (sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva), ambos en vigor desde 1953, y más recientemente, el 151 (sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública) y el 154 (sobre el fomento de la negociación colectiva).

En el plano interno, son muy pocas las disposiciones relativas a la negociación colectiva; entre ellas, puede señalarse la ley 9.675 de 4 de agosto de 1937, que si bien se refiere en forma concreta a los efectos de las convenciones suscritas en el ámbito de la actividad de la construcción, se ha considerado por la doctrina que posee un alcance general respecto de los convenios celebrados “entre patronos y obreros”, permitiendo distinguir los convenios colectivos comunes que vinculan a las partes celebrantes, de aquellos que imperativamente adquieren eficacia erga omnes respecto de terceros ajenos a la unidad de contratación (en la especie, todas las empresas del ramo de la construcción).

Muy pocas normas legales hacen referencia a los convenios colectivos. Entre ellas, se destaca la ley 12.590 de 23 de diciembre de 1958 sobre licencia anual, que al prever la posibilidad de fraccionar las vacaciones, computar los feriados y acu-

mular los descansos compensatorios en los establecimientos sujetos a regímenes de turnos, requiere que ello se haga a través de convenios colectivos debidamente aprobados.

Asimismo, la ley 13.556 de 26 de octubre de 1966 –también referida a vacaciones anuales, determina con carácter general quiénes son los sujetos legitimados para celebrar convenios colectivos, para lo cual recurre a los criterios del C.I.T. 98 y de la Resolución Internacional del Trabajo N° 91. A través de la misma, se instaura un régimen de monopolio o preferencia sindical, en tanto es la organización representativa (o. En caso de haber más de una y no existir acuerdo entre las mismas, aquella que sea más representativa) la que asume la “titularidad” de la negociación colectiva del lado de los trabajadores. Por efecto de esta disposición, sólo los acuerdos que celebran estas organizaciones, resultan válidos jurídicamente. En forma excepcional, cuando no exista una organización sindical, se admite la representación de los intereses de los trabajadores a través de delegados directos del personal, cuya elección debería sujetarse –al menos eso es lo exigido en el plano formal- a procedimientos de votación secreta.

Una ley en materia de viviendas- N° 13.728 de 17 de diciembre de 1968- regula la implementación de fondos sociales para su construcción a través de convenios colectivos. Otro tanto sucede con el decreto ley 14.407 de 22 de julio de 1975, que al conceder prestaciones de seguridad social sobre enfermedad común, reglamenta los seguros complementarios (o cajas de auxilio) que pueden ser constituidos por convenciones colectivas.

Por su parte, el decreto 616/68 de 10 de octubre de 1968 determinó la inscripción de los convenios colectivos, aunque no se trata de un requisito de solemnidad o de eficacia de los mismos, sino tan solo un instrumento de registración con fines estadísticos, de vigilancia y de otorgamiento de certeza jurídica respecto de la fecha de vigencia y del contenido de los acuerdos. Ello se reitera en la ley 16.170 de 28 de diciembre de 1990 que impone similar obligación, enunciando los sujetos obligados, el ámbito administrativo para el registro y las facultades, contralores y sanciones aplicables por incumplimientos, pero con similares protecciones.

En los supuestos contemplados por este modelo, no existe en principio injerencia del Estado, en función de la amplia autonomía reconocida a las partes para la generación de regulaciones sobre materias muy vastas, relativas a condiciones de trabajo y empleo, prestaciones económicas y complementos de seguridad social, prevención e higiene en el trabajo, beneficios para el mejoramiento de la calidad de vida, por señalar los contenidos más usuales.

Corresponde señalar que los convenios celebrados entre las partes constituyen fuentes formales de derecho y resultan aplicables y exigibles en el plano jurídico, en tanto que normas que integran el ordenamiento positivo.

3.2 El modelo de negociación colectiva atípica en los Consejos de Salarios.

En el derecho positivo nacional coexiste, sin embargo, una segunda modalidad de negociación, que podría ser calificada como “atípica” que se desenvuelve en el contexto de los “Consejo de Salarios”, creados a partir de 1943 por la ley 10.449, la que asume un carácter trilateral, bajo modalidades institucionalizadas y con mayores grados de heteronomía.

La misma resulta aplicable en el ámbito de las relaciones de trabajo del sector privado, a nivel de las diversas ramas de industria o grupos de actividad. Es desarrollada a través de órganos de conformación tripartita (con dos representantes de los trabajadores, dos de los empleadores y tres del gobierno), en los que Estado adquiere una participación mucho más activa, tanto en la convocatoria para negociar, como en su incidencia sobre la pactación de las tarifas salariales y categorizaciones funcionales, en la aprobación de los “laudos” acordados en su seno, en la observancia de la ley y en su intervención conciliadora en los conflictos generados dentro de cada Consejo.

Se reserva al Poder Ejecutivo la facultad de “homologar” los laudos de los Consejos de Salarios, procedimiento que representa, desde el punto de vista técnico jurídico, la capacidad de extensión obligatoria de los acuerdos a terceras empresas no representadas en los órganos pactantes.

Como lo ha señalado la doctrina nacional, la instrumentación de los Consejos los convirtió en un mecanismo promotor de la negociación colectiva (entendida ésta en términos amplios como toda forma de trato que suponga una negociación en sentido corriente), transformado el sistema de relaciones laborales en su estructura y funcionamiento. En efecto; se reconoce que los mismos fueron el germen de la formación de organizaciones sindicales, en especial asociaciones y federaciones a nivel de rama o de sectores industriales, propulsando –por efecto indirecto- su multiplicación y fortalecimiento como sujetos legítimos para celebrar convenios colectivos y, en definitiva, sirvieron para afianzar al movimiento obrero en su globalidad.

Por otra parte, si bien estas modalidades se apartaban de las formas técnicamente puras y clásicas de la negociación bilateral y autónoma, las convocatorias periódicas de los Consejos de Salarios por el Poder Ejecutivo, expandieron la articulación formal de ámbitos de negociación continua, convirtiéndose el procedimiento, de manera oblicua, en una suerte de ejercicio de un deber de negociar para las partes, que la legislación no impone –como sería deseable– en el escaso ordenamiento jurídico vigente que regula la negociación colectiva típica.

Debe señalarse que el funcionamiento de los Consejos de Salarios no ha sido continuado, sino que ha sufrido alternancias, según las necesidades o conveniencias de las políticas gubernamentales en materia económica; en especial a través de la aplicación de medidas anti inflacionarias se desalentó, incluso por largos períodos de ausencia de convocatorias de los órganos tripartitos, el empleo de aquellos mecanismos y la participación de los interesados en procesos de negociación de condiciones salariales.

Ello ocurrió fundamentalmente entre 1968 y 1985, primero por efecto de la instrumentación de la COPRIN –y más tarde, de la DINACOPRIN– como órganos centrales de fijación administrativa de salarios por el Poder Ejecutivo; más tarde, esta política se afianzaría con el advenimiento del período de gobierno de facto y la supresión lisa y llana de la libertad sindical y las demás libertades civiles, que impidieron la acción negocial de carácter colectivo.

La segunda etapa de funcionamiento de las políticas tripartitas en materia de regulación de salarios y condiciones de trabajo, se reinició con la recuperación de la vigencia institucional y democrática del país. Esta experiencia de reimplantación de los Consejos de Salarios, fue concebida en sus primeros momentos de aplicación como un instrumento para promover el compromiso, a través del diálogo social y de la concertación implícita de ciertas condicionantes necesarias para la estabilidad y el funcionamiento del sistema. Asimismo, contribuyó a evitar radicalizaciones peligrosas para el sostenimiento del orden y la paz social, encausando la conflictividad por andariveles más o menos controlados por la negociación.

La puesta en funcionamiento de los Consejos de Salarios no se ajustó a las reglas estipuladas por la ley de creación de los mismos, recurriéndose a modalidades heterodoxas para la fijación de salarios mínimos y condiciones de trabajo, que combinaron incluso la utilización de las facultades administrativas previstas por las normas de DINACOPRIN a través de decretos aprobados por el Poder Ejecutivo.

Cabe igualmente destacar que estas prácticas tripartitas hicieron propicia la implantación –más o menos cubierta- de ciertos márgenes de dirigismo e intervención heterónoma sobre el sistema. Ello fue producto, en algunos casos, de consensos negociados a nivel de Consejo Superior de Salarios, que funcionó como órgano “ad hoc” , carente de todo sustento normativo. En otros, se gestó a través del consentimiento o la convalidación implícita de los actores. Sin embargo, la mayor parte de las situaciones resultaron de una imposición pragmática, fundada en hechos y actitudes políticas.

Para lograr aquellos objetivos, fueron aplicados diversos mecanismos prácticos, tales como la predeterminación de pautas o directrices salariales por el gobierno, la imposición de porcentajes máximos de aumentos, la promoción de procedimientos de ajustes periódicos de los salarios desvinculados de la evolución de los índices de precios al consumo, el manejo de la autorización administrativa reconocida a los empresarios para el traslado a precios de incrementos, la imposición de plazos de vigencia de los acuerdos de más largo alcance y la introducción de algunas materias de negociación menos frecuentadas en los convenios colectivos tradicionales, como la productividad, el cambio tecnológico, las garantías de paz laboral y los descuentos de cuotas sindicales, entre otras.

Una tendencia de retroceso y abandono de estas modalidades de negociación tripartita se replanteó, aunque dentro de un contexto democrático y por razones diferentes, a partir de 1992, cuando en aplicación de políticas económicas de ajuste y de apertura externa cada vez más acentuada, desintegración regional y de promoción de libre competencia en los mercados, se promovió la bilateralización de la negociación colectiva, con el retiro progresivo del Estado de los procesos negociales y la desarticulación de los Consejos de Salarios.

La línea implantada por la nueva administración, acompasó una suerte de descentralización y de flexibilización de la negociación colectiva, privilegiándose los niveles de la empresa como marco de referencia más adecuado para la creación de regulaciones normativas referidas a las concretas necesidades de las partes en materia de salarios y condiciones de trabajo.

3.3 La práctica de una negociación colectiva mixta o ecléctica

Si bien pudo pensarse que la cohabitación de ambas modalidades del procesamiento de la negociación colectiva (propias de los modelos de negociación típica y

atípica) resultaría incompatible en el largo plazo, la evolución experimentada en la práctica no sólo demostró su viabilidad sino, incluso, su afianzamiento.

Aún cuando la competencia jurídico formal asignada por la ley a los organismos tripartitos se limita a la fijación de los salarios mínimos y la determinación de las categorías laborales, el devenir histórico ha exhibido una manifiesta capacidad expansiva en torno a los procesos negociales desplegados en su esfera de actuación.

En efecto; al cabo de su primer década de funcionamiento, las organizaciones de trabajadores y de empleadores comenzaron a asentar prácticas que desbordaron las previsiones legales, a través de la negociación bilateral de convenios colectivos sectoriales, fuera del ámbito de los Consejos y sin la participación directa de los delegados gubernamentales. Esos procesos asumían las notas más salientes de las modalidades autonómicas y no institucionalizadas del modelo puro.

Sin embargo, aquellos instrumentos eran sometidos, luego de acordarse su contenido, al Consejo respectivo para su aprobación y conversión en laudo, contándose de antemano con una mayoría asegurada por los propios representantes profesionales.

Resulta incuestionable que los pactos celebrados poseían pleno valor jurídico, en tanto que convenios colectivos emanados del poder normativo autónomo de las partes. Pero ello se veía limitado, exclusivamente, al ámbito subjetivo (o centro de imputación normativa) representado por la unidad de contratación.

De allí a la necesidad de recurrir a la “homologación” de los acuerdos laudados por el Poder Ejecutivo, previstas por la ley 10.449, la que habría de operar como mecanismo de extensión jurídica de los compromisos respecto de terceras empresas que, por mantenerse ajenas a la unidad de contratación y no estar formalmente representadas en la misma, en principio no asumían la carga de los beneficios generales pactados y desarrollaban una competencia desleal sobre la base de estructuras de costos menos gravosas.

Por su parte resultó usual que estos convenios sustantivos excediesen largamente los aspectos salariales, para comprender materias de muy variada índole y contenido, lo que aparejó que a través de los “laudos” –luego convertidos en decretos del Poder Ejecutivo- se plasmaran pormenorizadas regularizaciones de las condiciones de trabajo para los diferentes grupos de actividad (horarios, trabajo extraordinario, nocturnidad, descansos intermedios, semanales y anuales, feriados, licencias especiales, suspensiones, garantías frente al despido, seguridad industrial, etc.), al margen de su eventual extralegalidad por exceder las competencias asignadas por la ley.

Según puede apreciarse, se trata de modalidades mixtas o eclécticas, sustentadas en una negociación originariamente bilateral y autónoma, pero que sin embargo recurren a la aplicación alternativa de la ley de Consejos de Salarios a los efectos de ampliar, en los hechos, su ámbito de aplicación con efectos imperativos erga omnes lo suficientemente amplios como para evitar prácticas desequilibrantes de dumping social.

En síntesis, se observa que la realidad ha sido suficientemente rica en experiencias concretas de la más diversa índole de modalidades de negociación colectiva y que responden a cada uno de los modelos descritos. En determinadas coyunturas, dicha aplicación ha resultado alternativa; en cambio en otras, se han superpuesto las diferentes prácticas generando una convivencia que sin embargo no llegó a provocar la disfuncionalidad del sistema.

No obstante comienza a manifestarse algunos síntomas de inseguridad y desequilibrio entre las partes, que parecen justificar el esfuerzo de una sistematización jurídica más adaptada a los roles contemporáneos de este instituto del derecho colectivo del trabajo.

4. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO URUGUAYO EN ORDEN A LA AUTONOMÍA Y EL INTERVENSIONISMO.

Si se atiende a sus aspectos procedimentales, puede decirse que el modelo uruguayo en materia de negociación colectiva, asume –principalmente en los mecanismos bilaterales o puros- las características de los prototipos de protección negativa, sustentados en un “laissez faire colectivo”. Se le asegura a las partes la no injerencia del Estado, bajo la consagración genética de la libertad de negociación que surge de los Convenios Internacionales del Trabajo y su instrumentación se concreta a través de la abstención de la ley (22).

No obstante, en forma paralela, podría admitirse la existencia de ciertos grados de garantía positiva promocional a partir de la ley de Consejos de Salarios, que suponen un abandono de la neutralidad del Estado. Aún cuando los designios del legislador de la época (1943), en realidad no haya existido una valoración positiva de la negociación colectiva como instrumento de organización de las relaciones laborales (23), indirectamente la intervención de la ley terminó promocionando el ejercicio de aquella.

Aparecen subsumidos en la estructura normativa de los órganos tripartitos algunos de los instrumentos fomentados por las legislaciones de apoyo o sostén en

materia de negociación colectiva. Entre ellos, el deber de negociar –sobre el que ya se hiciera referencia- y hasta podría decirse una cierta obligación implícita de negociar, vale decir, no sólo de iniciar tratos, sino de alcanzar acuerdos (de otro modo, la voluntad de una de las partes puede llegar a ser sustituida por el voto mayoritario de los restantes interlocutores o, incluso, por la imposición unilateral del Poder Ejecutivo a través del decreto). También resulta destacable la aportación de un mecanismo –como lo es el procedimiento de “homologación”- que permite la extensión del convenio colectivo (laudo o decreto, en su caso) como norma con eficacia general.

Si atendemos en cambio a la organización del sistema, es posible sostener que las modalidades típicas de negociación bilateral, constituyen la expresión de un modelo libre, ya que el ordenamiento jurídico reconoce ampliamente la autonomía colectiva. El Estado se limita a fijar apenas una pocas reglas mínimas de juego, pero dejando a las partes decidir con quién, en qué nivel, cuándo y qué contenidos van a negociar.

Al respecto, puede decirse que se cumplen los requisitos esenciales para su funcionamiento: por un lado, libertad de contratación colectiva (ya que son las partes las que establecen las estipulaciones más convenientes a sus intereses); por el otro, resultado final no queda sometido a ningún tipo de control administrativo de fondo o de forma para surtir eficacia (aprobación, homologación); finalmente, no existe sustitución de la voluntad colectiva por acto administrativo (quedando abierta la posibilidad del conflicto, antes o durante la negociación).

Simétricamente, las modalidades atípicas poseen ciertos rasgos caracterizantes de los modelos intervenidos, ya que se restringe la autonomía colectiva a partir de la constatación de que algunos de los elementos antes mencionados aparecen mediatizados por la voluntad del Estado, tal como ocurre con la potestad de convocatoria de los Consejos de Salarios reservada al Poder Ejecutivo, la restricción –al menos formal- de competencia y contenidos y los procedimientos de homologación.

Sin embargo, la realidad social del modelo alternativo, ha permitido superar en los hechos aquellas limitaciones.

Teniendo en consideración la forma de implantación de la estructura negocial, en las manifestaciones del modelo de negociación colectiva típica o pura la misma es enteramente libre, ya que no preexiste a la voluntad de las partes una conformación impuesta por la legislación.

Aún cuando en las modalidades tripartitas, la ley determina niveles sectoriales o de rama para el funcionamiento de los grupos salariales, ello no violenta la diná-

mica del sistema, ya que las organizaciones profesionales de trabajadores y de empleadores que predominan son las de segundo nivel, en consonancia con la solución recogida por la norma. Pudo discutirse si ello fue un efecto o consecuencia derivada de esa elección legislativa, o si devino de otros factores sociológicos y políticos; de todos modos cualquiera sea la respuesta, la realidad imperante coloca a nuestro país entre los modelos de negocio colectivo predominante a nivel de rama industrial o sectores de actividad.

En la implementación de mecanismos mixtos o eclécticos, aquella implantación permanece siendo originariamente autónoma, y sólo se recurre a las estructuras tripartitas organizadas por las normas heterónomas con un objetivo meramente instrumental, de apoyo de los procesos negociales.

En este aspecto, los diferentes niveles no están jerarquizados, sino que se estructuran en función de principios de autonomía frente a la inexistencia de reglas de articulación.

En la práctica, todos los niveles negocian sobre todas las materias sin restricción, por lo que el modelo responde a estructuras “desvertebradas”, admitiendo la superposición o yuxtaposición de convenios de diferentes niveles, lo que vuelve necesario determinar criterios de elección de los acuerdos aplicables. Esta característica constituye, al menos en el plano del análisis teórico, uno de los factores que generan inseguridades jurídicas para la negociación.

5. CONSIDERACIONES EN TORNO A UNA PERSPECTIVA

A partir de la reinstitucionalización democrática de nuestro país en el año 1985, se vislumbra una mayor predisposición de los actores sociales respecto de la conveniencia de dotar al sistema de relaciones laborales de un marco de referencia, de carácter institucional y normativo, en materia de negociación colectiva.

Dicha actitud se inscribe dentro de la orientación convergente aludida al inicio de esta exposición, por la cual el sistema prefiere abandonar algunos de los rasgos del voluntarismo a ultranza que lo caracterizó históricamente, para aceptar el tránsito hacia concepciones relativamente reguladas que aseguren la factibilidad y eficacia más plena de la contratación colectiva.

Dicha constatación emerge como consecuencia de las inseguridades que plantea el funcionamiento práctico de la negociación, cuya principal causa proviene de la ausencia de una regulación jurídica más completa, sistemática y actualizada. Los vacíos que presenta la legislación, desestimulan en grado creciente el desarro-

llo de la potencialidad que posee el convenio colectivo como instrumento flexible de generación de beneficios, de adaptación a las nuevas y cambiantes realidades, de regulación de las situaciones de crisis y de estimulación de un funcionamiento más dinámico del complejo andamiaje de las relaciones colectivas de trabajo.

En general, entre los principales problemas se señalan fundamentalmente la carencia de una previsión que reconozca el efecto normativo del convenio colectivo; la falta de imposición del deber de negociar de buena fe y la consagración del derecho a la información; la inexistencia de reglas adecuadas a la realidad para resolver los conflictos inerorganizaciones de representación y legitimación jurídica de las partes, de los procedimientos a observar durante la negociación y de la forma y requisitos de los convenios colectivos; los problemas de articulación entre convenios de diferentes niveles y de sucesión temporal de los acuerdos colectivos; los alcances o limitaciones de la negociación in pejus; los mecanismos para la revisión y denuncia de los duales de trabajo y el posible efecto ultratractivo luego de su extinción.

A pesar de ello y de los intentos frustrados en los últimos años para concertar un marco aceptable para una regulación normativa, tal como ha sido correctamente anotado por la Misión de la OIT que examinó las relaciones de trabajo en Uruguay en 1986, esa ausencia no ha impedido que la negociación colectiva se desarrolle en el país.

Concientes de esta realidad, los esfuerzos no cesaron y nuevamente, en el marco de la programación de actividades que desarrolla RELASUR (24), este año se ha llevado a cabo una reunión técnica tripartita con la finalidad de examinar, discutir y proyectar bases mínimas de consenso con la perspectiva de superar las carencias que el sistema está exhibiendo en la materia.

La misma aprobó un documento final (suscrito el 26 de mayo de 1994) que, en lo sustancial contempla la conveniencia de establecer un marco institucional para la negociación colectiva a través de un proyecto de ley consensuado, a cuyo respecto existirían coincidencias en temas tales como sujetos, niveles, negociación de buena fe, formalidades del convenio colectivo, duración del mismo y otros contenidos sugeridos, como normas de interpretación y aplicación, comisiones o mecanismos de previsión y solución de conflictos y criterios de articulación. A la fecha del seminario, subsistían en cambio algunas divergencias en torno a la articulación, derecho de información, obligación de negociar, alcance subjetivo del convenio colectivo, ultratractividad y papel del Estado.

Conforme fuera determinado por las partes, se ha abierto un período de reflexión y consulta al interior de los respectivos sectores, estándose a la convocatoria de un nuevo Seminario Nacional Tripartito destinado a continuar, profundizar y –de resultar posible- concluir la consideración de dicho marco institucional de la negociación colectiva.

Concomitantemente, el país recorre un nuevo período electoral y algunos sectores políticos han invocado nuevamente la alternativa programática de un pacto o acuerdo social.

Sin lugar a dudas, los próximos meses y quizás más concretamente el próximo año, habrán de resultar decisivos en cuanto a las definiciones sobre el marco de autonomía que regirá el funcionamiento de la negociación colectiva en Uruguay.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Ermida Uriarte, Oscar: Origen, características y perspectivas, en La negociación colectiva en América Latina, IERI, Madrid, 1993, pág. 107.
- (2) Cox, Rebert W.: Esquisse d'une futurologie des relations professionnelles, en Bulletin de l'Institut International d'Etudes Sociales, N° 8, 1971, pág. 154 y sigs.
- (3) Córdova, Efrén: Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina, en La Intervención del Estado en las relaciones industriales en la década de los 80, IES, España, 1980, pág. 33.
- (4) Conf. Treu. Tiziano, citado en La negociación colectiva ante la recesión en los países industrializados con economía de mercado, MTSS, Madrid, 1986, pág. 347.
- (5) Córdova, E.: cit., pág. 43
- (6) Conf. Ermida Uriarte, Oscar: Las relaciones de trabajo en América Latina, en Rev. Derecho Laboral, Montevideo, t, XXIX, N° 141, 1986, pág. 92; Rosenbaum, Jorge: Consejos de Salarios: realidad y derecho, en Guía Financiera Síntesis Financiera y Laboral N° 3, setiembre de 1986.
- (7) Plá Rodríguez, Américo: El Derecho del Trabajo en América Latina. Sus crisis y sus perspectivas, en Rev. Derecho Laboral, Montevideo, t. XXI, N° 110, 1978, pág. 137 y sigs.; Barbagelata, Héctor Hugo: Sobre el derecho del trabajo y sus fuentes, en Simposio del Derecho del Trabajo, Madrid, 1978, págs 81 y 84.
- (8) Conf. Morgado, Emilio: Objetivos de la intervención y fines del Estado, en la negociación colectiva en América Latina, cit., pág. 131 y sigs.
- (9) Ermida Uriarte, Oscar: Origen, características y perspectivas, cit., pág. 111
- (10) Barbagelata, Héctor Hugo: El particularismo del derecho de trabajo, Academia Iberoamericana de Derecho del trabajo y de la Seguridad Social, versión mimeográfica, pág. 13.
- (11) Langlois, Philippe: Le séparation des pouvoirs en droit du travail, en Droit Social, octubre 1979, pág. 339
- (12) Conf. Bild, Ibsen y Jorgensen, en La negociación colectiva ante la recesión..., cit., pág. 363
- (13) De Buen Lozano, Nestor: Modalidades y alternativas, en Objetivos de la intervención ..., cit., pág. 119
- (14) O.I.T. : La libertad sindical, Ginebra, 3ª ed. Caso N° 641, pág. 122.

- (15) Windmuller, John: Nueva consideración de la negociación colectiva en los países industrializados, MTSS, Madrid, 1989, pág. 122
- (16) Clarke, Oliver: La negociación colectiva y el medio económico en las economías industrializadas de mercado, en *La negociación colectiva ante la recesión...*, cit., pág. 343
- (17) Reynaud, citado por Sagardoy y Bengoechea en *Política gubernamental y negociación colectiva en un contexto de crisis económica*, en *La intervención...*, pág. 22
- (18) Regini, M., *Ibidem*, pág. 18
- (19) Bild, Ibsen y Jorgensen, cit.
- (20) Barbagelata, Héctor-Hugo: Papel del movimiento de los trabajadores en la producción de normas laborales, en *Estudios Laborales en homenaje al Profesor Rafael Alfonso Guzmán*, Caracas, 1986, r. I, pág. 166
- (21) Windmuller, John; Cit., pág. 186
- (22) En la exposición se han adoptado criterios metodológicos de clasificación trazados por el Prof. Valdes dal Re, en curso sobre la teoría de la negociación colectiva, dictado en la Universidad Católica de Lima en 1991, apuntes inéditos.
- (23) Vid. Proceso preparatorio y discusión parlamentaria de los proyectos de ley, reseñado en forma detallada por Plá Rodríguez en *El Salario en Uruguay*, Montevideo, 1956, t.I.
- (24) Programa conjunto de la Organización Internacional del Trabajo y España para el desarrollo de las relaciones laborales en los países del Sur de América: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.