

PAPEL DEL ESTADO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN URUGUAY. AMBITO DE LA ACTIVIDAD PRIVADA

Bismark Font

*Profesor de Derecho del Trabajo de la
Universidad de la República (Montevi-
deo, Uruguay)*

I

Quien piense en el modelo autonómico uruguayo de relaciones colectivas de trabajo, como un modelo en el cual el Estado es total o preponderantemente abstencionista, se equivoca.

La tradicional escasa regulación normativa de las relaciones colectivas de trabajo en Uruguay, y en particular en las negociaciones colectivas, no equivale a la no intervención estatal en este plano como podría suponerse. Por el contrario, el que podríamos denominar sistema moderno o consolidado de relaciones colectivas en nuestro país, se estructura a partir de una clara intervención heterónoma, como fue la sanción de la ley de Consejos Salariales en 1943.

Fue con base en esta norma, destinada principalmente a regular la fijación de salarios por ramas de actividad, que los actores sociales readecuaron su configuración estructural, desarrollándose tanto el sindicalismo por rama, como el asociacionismo empresarial con el mismo perfil.

Lo que ocurrió fue que –combinando la fuerte inercia ideológica y a la vez la plasticidad propia de los fenómenos sociales- el Estado y los actores sociales marcaron una impronta especial a dicha ley, desarrollándose a su amparo la autonomía colectiva.

Ello fue posible porque predomina a nivel estatal una política de industrialización montada sobre una concepción que priorizaba lo social sobre lo económico (HH Barbagelata), política que era viabilizada por una favorable coyuntura de posguerra, prolongada luego hasta mediados de la década de 1950 por la guerra de Corea.

Desde el punto de vista empresarial –tradicionalmente reacio incluso a la fijación de salarios por negociación colectiva por entender que ello era una prerrogativa patronal- la aceptación del marco normativo fue más bien resignada, pero dentro del mismo se mantuvo una concepción autonomista, en cuanto la misma implicaba una posición restrictiva a la intervención estatal o al menos tendiente a reducirla al mínimo posible en lo atinente a las condiciones de trabajo y aún del salario (aunque ello no ha sido obstáculo para sus frecuentes reclamos de reglamentación restrictiva de los sindicatos y de la huelga).

Del lado sindical, el aprovechamiento del marco legal para acceder así la negociación salarial por rama –que de lo contrario habría sido virtualmente impensable en muchos sectores por la debilidad en ellos del movimiento sindical-, no se consideró nunca óbice para la defensa a ultranza de la autonomía colectiva.

De manera que el sistema uruguayo de relaciones colectivas de trabajo –y particularmente de negociación colectiva- calificado justamente como uno de los más autonomistas del mundo, se edifica, un poco paradójicamente, sobre una ley reguladora de la negociación salarial y tiene una base de sustentación tripartita, con un claro sol arbitral del Estado.

II

Por lo que viene de señalarse, se puede sostener fundadamente que en nuestro país la intervención del Estado ha modelado y pautado la negociación colectiva, orientándola a lo largo de más de dos décadas (1943 a 1968) en una dirección autonomista, coincidente en grandes líneas con las posiciones de los actores sociales: empresarios y trabajadores.

Esta confluencia favorable al desarrollo de la autonomía en la negociación colectiva se produce, también paradójicamente, desde visiones diferentes y hasta diametralmente opuestas de los tres actores, a saber:

a) Desde el lado empresarial, por una desconfianza hacia el sistema político –presente en los C. de S. a través de los delegados gubernamentales- visto como muy inclinado a favorecer a los trabajadores en detrimento de los empresarios por razones hasta demagógicas. Simultáneamente, porque en el terreno de la autonomía la ingerencia del movimiento sindical en las empresas dependía exclusivamente de la correlación de fuerzas, con lo cual los empresarios jugaban a mantener a raya a los sindicatos a ese nivel, defendiendo a ultranza un modelo autoritario y cerrado de gestión empresarial, radicando la negociación a niveles generales por

rama de actividad. Cuando esos límites amenazaban ser superados por el creciente desarrollo del movimiento sindical, el sector empresarial reclamó insistentemente una reglamentación heterónoma de las organizaciones sindicales y de los medios de autotutela.

b) Desde el lado sindical, por una desconfianza de signo opuesto hacia el Estado, visualizado ideológicamente como representante de “las clases dominante”. A partir de ello se ve en la autonomía colectiva un instrumento que favorece la independencia de clase del movimiento sindical y la posibilidad de avanzar en el terreno de las conquistas también en la medida en que lo permita la correlación de fuerzas, pero en general en una perspectiva contestataria para la cual el objetivo final es la eliminación de “la explotación del hombre por el hombre”, como reza en muchos estatutos sindicales. Todo intento de regulación normativa, que fuera más allá del funcionamiento de los Consejos Salariales, fue siempre combatido duramente como un intento de limitar el accionar sindical; (cual era, a fuer de precisos, el real objetivo de todas las iniciativas que al respecto se plantearon).

c) Desde el Estado, más que una política trazada al respecto en este período, lo que se aplica es una concepción arbitradora del conflicto entre el capital y el trabajo, características del batllismo. La Ley del Consejo de Salarios, que institucionaliza la modalidad arbitral, nace en una coyuntura particular, en la cual la clase política visualiza que la modernización del sistema de producción nacional no será factible en el cuadro de la pobreza de los trabajadores y de debilidad de sus organizaciones. Sin querer fortalecer a éstas, sino más bien no teniéndolas en cuenta o subestimándolas, se sanciona esta ley a partir de la cual se estructura el sistema de relaciones colectivas y más específicamente el modelo de negociación colectiva, sin que ello fuera el objetivo previsto. Como ese modelo se va construyendo en un período de relativa estabilidad política y prosperidad económica, se ve favorecido el desarrollo de la autonomía de los actores sociales en la negociación colectiva.

Sin embargo no puede decirse que el Estado sea prescindente en este período, por cuanto sustenta el funcionamiento de todo el sistema de los Consejos de Salarios que sirve de marco normativo y estímulo práctico, a la vez para el desarrollo de la negociación colectiva entre las partes con un creciente grado de autonomía. Ello es permitido por la propia estructura formal de los C de S. (3 delegados gubernamentales, 2 empleadores y 2 trabajadores) que otorga mayoría a las delegaciones de los actores sociales.

III

La quiebra del modelo que se produce en 1968 no hace otra cosa que confirmar la tesis que venimos sustentando.

La fuerte centralización autoritaria que sustituye a la negociación colectiva cuando el Poder Ejecutivo sanciona el Decreto 420/1068 (congelando precios y salarios y anulando las negociaciones que se venían desarrollando entre las partes) y deja de convocar a los Consejos de Salarios- pone bien en claro la significación de la intervención del Estado en este terreno.

Sobre mediados de la década de 1960 desde el Estado se había comenzado a visualizar la necesidad de una intervención más activa en el plano de las relaciones colectivas, dejando de lado su rol de mediación, en especial en la negociación colectiva. Es que, el compás de la creciente crisis económica ocasionada por el agotamiento del modelo productivo, se produce el agravamiento de las confrontaciones entre empresarios y trabajadores en una pugna cada vez más radicalizada por la redistribución del ingreso. Pero esta intervención estatal cambia radicalmente de orientación, subordinando lo social a lo económico y reprimiendo duramente al movimiento sindical. Se desemboca así en un periodo caracterizado por la centralización autoritaria de la política laboral, sustituyendo la negociación colectiva por la fijación administrativa de los salarios y otras condiciones de trabajo. En el plano político se produce el golpe de Estado de 1973, que hace ingresar al Uruguay en el más desgraciado tramo de su historia.

Justamente es este viraje radical en el papel del Estado en las relaciones colectivas de trabajo y en particular en la negociación colectiva, el que confirma la importancia de su intervención en este plano, o, más precisamente, el sesgo de dicha intervención en el mismo.

Es que ello ha dejado en evidencia que el modelo autónomo de relaciones colectivas uruguayo no se sustenta por si mismo sino es a partir de la política que al respecto adopte el Estado, al menos en lo referente a la negociación colectiva.

De hecho, la negociación colectiva se extendió siempre que existió un sustento político de la misma; cuando la política fue adversa a la misma, la negociación colectiva decayó en forma notoria. Por supuesto que ello llegó a los extremos en el periodo de la dictadura, durante el cual prácticamente se llegó a la supresión del actor sindical por la fía de la represión. Pero antes de ello, con la aplicación de la ley de COPRIN (sustitutiva del Decreto 420/68) que eliminó de hecho los Consejos de Salarios y centralizó la fijación de salarios, quedó bien claro que el movimiento sindical no podía sostener el ejercicio de la autonomía en lo referente a la negociación

colectiva, en tanto que los empresarios se tomaban un respiro luego de años de duros enfrentamientos, apoyando la política represiva y antiautonomista del gobierno.

IV

El periodo que se inicia con la reinstitucionalización del sistema democrático en 1985, a puesto aún más claramente de manifiesto que los ritmos y alcances de la negociación colectiva en nuestro país depende en gran medida del grado de intervención del Estado, ya sea por su promoción como para su retraimiento. También se ha consolidado nítidamente el papel del Estado como orientador y co-gestor de las políticas económicas y laborales. Ello parece no sólo inevitable sino también necesario, en el cuadro de mundialización de la economía. Visto así, la incidencia de la negociación colectiva en cuanto atañe a los salarios, forma parte de un fenómeno macroeconómico que resulta impensable pueda ser dejado de lado en la política general del Estado.

Desde esa perspectiva, a partir de 1985 se aplicó por parte del gobierno del Partido Colorado (cuyas raíces históricas lo vinculan con el batallismo) un modelo híbrido de negociación colectiva pero de fuerte impronta intervencionista, en una “combinación de elementos jurídicos convenientes del Estado de Bienestar Social de la década de los cuarenta con elementos fuertemente centralizadores de la etapa autoritaria de fines del setenta” (Pucci).

Ello originó una triple tensión: por un lado, el Estado pretende imponer sus pactos económicos en la negociación salarial utilizando como arma de presión el control de precios y la posible fijación administrativa de los salarios que le permite el decreto ley 14.791 (sucesor de la ley de COPRIN); por otro lado, el movimiento sindical tratando de recuperar las fuertes pérdidas salariales sufridas durante la dictadura (más de un 50% del poder adquisitivo), debatiéndose contra los empresarios y contra el gobierno; finalmente, el sector empresarial, sometido a una dura pugna redistributiva, reclamando reglas jurídicas más claras para la negociación y la reglamentación de los sindicatos y la huelga.

Pese a ellos, dicha política logró sus objetivos de reencauzar la negociación colectiva dentro del modelo tripartito de los Consejos Salariales, pero con un severo control del Estado de los alcances de la misma en el esencial tema de los salarios. Más allá de las posibles discrepancias con el sesgo impuesto por el gobierno de entonces, lo real es que la intervención estatal fue un factor determinante para la recomposición del sistema regional nacional. Con ello, una vez más quedó en

evidencia que la negociación colectiva no puede escapar de la política que el Estado determine para ella.

V

El ¿penúltimo? capítulo de esta historia se ha abierto recientemente en nuestro país, cuando en 1990 asume el gobierno el Partido Nacional, dentro del cual predominan las tendencias más dogmáticas del neoliberalismo.

Es así que, apuntando a desmontar el andamiaje institucional del período anterior, desde 1992 el gobierno decidió no convocar más los Consejos de Salarios, dejando librada la negociación colectiva a las partes en una profundización del modelo neo-liberal. Llega así el modelo más autonomista que se haya aplicado en Uruguay con respecto a la negociación colectiva, el que ha tenido la virtud de poner al desnudo todas las graves carencias de un sistema absolutamente desregulado en este campo.

De hecho se ha provocado un retraimiento de la negociación colectiva y, más particularmente, del ámbito de efectividad de la misma. Es que al desaparecer el marco obligatorio de la C. de S., se ha fortalecido el poder negociador de los empresarios ya que la negociación se produce solamente en aquellos sectores o empresas donde los sindicatos tienen la suficiente fuerza como para lograrla.

Por otra parte se ha observado con agudeza –en análisis que compartimos totalmente- que esta orientación “acota ‘la lucha de clases’ a la esfera privada y despolitiza en un sentido profundo al movimiento obrero”. (Pucci).

Sumado a ello, la inexistencia de un marco normativo que regule los convenios colectivos origina una situación de vacío que está produciendo una tremenda trabazón de la negociación colectiva. Ello amenaza con pulverizar el propio sistema de relaciones colectivas de trabajo, atomizando los actores y reduciendo drásticamente sus alcances. A tal punto es ello así hoy por hoy en Uruguay, que puede afirmarse que los actores sociales por sí solo no parecen capaces de sostener un sistema de negociaciones colectivas autónomas, fuera del marco legal de los Consejos de Salarios, o al menos uno que abarque la misma extensión que estos. Con ello viene a quedar en evidencia, una vez más, que la desregulación o falta de marco legal en el plano de la negociación colectiva no es siempre equivalente a mayor autonomía colectiva en el terreno práctico, puesto que la autonomía requiere, como condición sine qua non, de la existencia de actores capaces de ejercerla y dispuestos a ello.

VI

La larga tradición de organización de los actores sociales por rama de actividad en nuestro país, favorece la búsqueda de salidas a esta crisis de la negociación colectiva. Sin embargo ello no parece posible sin un adecuado marco mínimo regulatorio que establece el sistema y otorgue certeza en sus alcances y efectos.

Precisamente al respecto se están desarrollando al respecto importantes actividades en nuestro país, en el marco del proyecto RELASUR co-patrocinado por la OIT y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España. Es así que se realizó el 25 y 26 de mayo pasados un “Seminario nacional tripartito uruguayo sobre marco institucional para la negociación colectiva”. El mismo fue inaugurado por el propio Ministro de Trabajo uruguayo y contó con calificadas delegaciones que incluían por parte del Ministerio de Trabajo las más altas jerarquías (participaron el Sub-secretario de Trabajo- equivale al Vice Ministro, el Director Nacional de Trabajo, Inspector General de Trabajo y la Directora de Negociación Salarial. La delegación sindical contó con la presencia de 5 de sus máximos dirigentes a nivel nacional y de calificados asesores. La delegación empresarial no contó con dirigentes empresariales pero fue integrada por sus principales asesores técnicos.

A la finalización de este evento se libró un informe conjunto en el que se establece que “se registró un claro consenso respecto de la conveniencia de dotar a la negociación colectiva de un marco institucional que estableciera ciertas “reglas de juego” conocidas. Aceptadas, confiables y previsibles”. Analizando las ventajas e inconvenientes de las fuentes formales del referido marco normativo (acuerdo marco bipartito, acuerdo marco tripartito o ley) “los participantes se avinieron a explorar la viabilidad de avanzar hacia la formulación de un proyecto de ley consensuado sobre negociación colectiva”.

Quizás lo mas importante de este Seminario resulte del hecho de que el mismo no se agotó en sí mismo, sino que los participantes concluyeron que, “habida cuenta de los avances registrados” , “sería oportuno abrir un periodo de reflexión y consulta al interior de los respectivos sectores” solicitando a RELASUR la realización de un nuevo Seminario Nacional Tripartito en la primera quincena de setiembre de 1994, “con el objeto de continuar, profundizar y su fuera posible concluir la consideración del marco institucional de la negociación colectiva”.

VII

Tenemos la impresión de que los avances destacados requieren todavía de una profunda reconsideración al interno de cada uno de los actores sociales sobre sus propios objetivos, a la vez que una política estatal que reconozca la necesidad del desempeño de un rol activo en el sistema de relaciones colectivas de trabajo.

El sector empresarial deberá superar la tentación del liberalismo salvaje que hoy parece predominar en el mismo y que propugna la desregulación (como grado mayor que la flexibilización) de las relaciones individuales (incluido el salario), el autoritarismo en las decisiones empresariales, la regulación heterónoma de las organizaciones sindicales y de las expresiones de autotuela (reglamento de los sindicatos y de la huelga) a la vez que autonomía total para las negociaciones colectivas (libre y voluntaria en todos sus aspectos, es decir librada a la correlación de fuerzas). Esta visión errónea y cortoplacista, que trata de usufructuar la crisis del sindicalismo tradicional, constituye una fuerte traba para la verdadera modernización de las relaciones de trabajo, la cual requiere de negociaciones colectivas amplias y profundas, que permitan realmente la participación de los trabajadores en la generación de los cambios necesarios en el proceso productivo, pero manteniendo condiciones de representación colectiva y estabilidad imprescindibles para que los trabajadores puedan identificarse con los crecientes requerimientos de la competitividad empresarial (ductibilidad o polivalencia de los puestos de trabajo, cambios tecnológicos, aumento de productividad, etc.).

Por su parte el movimiento sindical uruguayo presenta serias dificultades internas para superar el modelo contestatario y de confrontación que lo ha caracterizado históricamente, el cual le dificulta seriamente la necesaria readecuación de su accionar acorde con las nuevas realidades económicas, políticas y sociales que se desarrollan aceleradamente a nivel nacional e internacional.

A ello se suman factores externos que contribuyen al debilitamiento del movimiento sindical. El más importante de dichos factores lo constituye la aguda desindustrialización que vive nuestro país ante la apertura económica, enmarcada en una dogmática política neoliberal. Ello ha conllevado a la pérdida de 70 mil puestos de trabajo entre 1987 y 1993 en el sector manufacturero, pasando de un empleo total de 221 mil personas a 150 mil, siendo las ramas más castigadas por esta reducción la textil, la frigorífica, la de la vestimenta, la de curtiembres, la química, la metalúrgica y del papel (Astori).

El cierre de importantes empresas industriales, concentradoras de numerosos puestos de trabajo, se produce justamente en sectores donde tradicionalmente el sindicalismo está mejor implantado. El traspaso de parte de esos trabajadores de comercio y de servicio no solo alcanza para sustituir los puestos de trabajo perdidos, además tales actividades representan un perfil sumamente negativo en lo atinente a la posibilidad de organización sindical, ya sea por la menor concentración de trabajadores, por tratarse de empresas nuevas sin tradición de organización sindical o por caracterizarse, en general, como sectores donde el sindicalismo es históricamente más débil. A ello debe sumarse el crecimiento del sector informal, esencialmente dispersante.

Otro factor importante en las dificultades del movimiento sindical uruguayo para su remodelación, lo constituye la ofensiva empresarial a nivel de empresas, con el sistemático despido de activistas sindicales de base, favorecido por la ausencia de normas específicas sobre fuero sindical, más allá de las que surgen de los Convenios Internacionales de OIT. Esto es muy grave, al punto que ha provocado un verdadero vacío de cuadros sindicales intermedios, lo cual está ocasionando una serie de dificultades de transmisión de la nueva visión sobre la orientación del movimiento sindical que se advierte en importantes dirigentes a nivel nacional, pero que no parecen haber logrado transmitir hacia las bases.

Finalmente, parece muy claro en nuestro país que el Estado tiene un importante rol a cumplir en este campo. Ello resulta acorde, por otra parte, con la mejor tradición en la materia. Es decir, una acción estatal de promoción de la negociación colectiva, creando las condiciones para que la misma se desarrolle con alto grado de autonomía entre los actores sociales, aún sin renunciar a la participación del Estado en los alcances macroeconómicos de dicha negociación.

Dicha participación estatal debería hacerse agotando las vías del consenso, desestimando las tentaciones autoritarias al respecto.

Por último, resulta esencial en este proceso la efectiva acción del Estado para garantizar el ejercicio concreto de la libertad sindical, en especial al nivel de la empresa.