

Los Consejos de Salarios.

Prof. Adj. Rodolfo Becerra Barreiro

3er. MÓDULO: LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN URUGUAY

- 1. Modelos de negociación colectiva.
- 2. Experiencias de negociación colectiva atípica: Los Consejos de Salarios

Los Consejos de Salarios

- 1. Modelos y métodos de la negociación colectiva.
- 1.1. En nuestro país, la negociación colectiva no es tributaria, a priori, de un modelo único; por el contrario, podemos señalar descriptivamente que se ha instaurado una negociación "*a doble pista*", que transcurre en ámbitos y con estructuras diferenciadas.

Los Consejos de Salarios

- 1.2. Desde sus orígenes, se desarrolló un prototipo de "*negociación colectiva pura*", es decir con predominancia de ciertos caracteres del modelo "*internacional*" preconizado por los Convenios de la O.I.T., en particular el CIT 98: negociación voluntaria, bilateral, autónoma y no institucionalizada, en la que intervienen, generalmente, un sindicato de empresa, o una federación sindical de un sector de actividad o de rama, oficio o profesión, y un empleador o una Cámara o Asociación empresarial, sin intervención del Estado.

Los Consejos de Salarios

- El producto de estas modalidades de trato directo entre las propias partes es el convenio colectivo, con contenidos normativos y obligacionales, que surte efecto vinculante y obligatorio (en especial, para el empleador), inderogable (por contrato individual), automático (desde que se superpone a los contenidos menos favorables de los contratos de trabajo) y “*erga omnes*” (resultando aplicable a todos los trabajadores comprendidos en el ámbito de la unidad de contratación). Si bien formalmente el acuerdo ha de registrarse en el Ministerio de Trabajo, esta obligación nada agrega al acuerdo en cuanto a su validez y eficacia.

Los Consejos de Salarios

- 1.3. En forma concomitante aparece un segundo cause de negociación, claramente diferenciable de la modalidad descrita anteriormente, cuando **a partir** de la sanción de la Ley No. 10.449 de 12 de noviembre de 1943, se instalan en el país los denominados "**Consejos de Salarios**".

Los Consejos de Salarios

- Esta normativa aplicable originariamente sólo en la actividad privada (y aún ella, con ciertas exclusiones), estipuló que la regulación de los salarios mínimos y la determinación de las categorías laborales, sería hecha a nivel de ramas de industria o actividad (según Grupos determinados por resolución del Poder Ejecutivo [1]) y a través de órganos tripartitos, conformados por representantes electos de los trabajadores y empleadores, a los que se sumaban los delegados designados por el Poder Ejecutivo. Cada Consejo se compone, pues, de 7 miembros: 2 de los trabajadores, 2 de los empleadores y 3 del Poder Ejecutivo e igual número de suplentes.

Los Consejos de Salarios

- En su seno se seguiría un procedimiento de discusión en cierto modo más formalizado, y lo que se acordase habría de ser sometido a votación de las partes, poseyendo los delegados del gobierno tres votos, y los representantes empresariales y de los trabajadores, dos votos por cada delegación. De no llegarse a acuerdo, el procedimiento implicaría la búsqueda de mayorías -por votación- entre sólo dos de las partes sobre alguna de las propuestas o sobre una oferta nueva del Poder Ejecutivo.

Los Consejos de Salarios

- [1] Los Consejos de Salarios fueron convocados y funcionaron en tres etapas distintas en el país. La primera de ellas transcurrió desde la sanción de la ley en 1943 y una vez realizada las elecciones para integrar los delegados de los trabajadores (que eran elegidos por voto secreto entre todos los trabajadores de cada uno de los más de 50 Grupos de actividad que fueron constituidos por el Poder Ejecutivo).
- Esta etapa duraría hasta 1968, cuando un cambio en la política económica del gobierno congeló por Decreto los salarios y los precios, y luego –a través de la sanción de la Ley No. 13.720- se consolidó el mecanismo de fijación administrativa de los salarios mínimos, coordinados por la COPRIN (órgano dependiente del Ministerio de Economía, que controlaba no sólo los salarios, sino también la fijación de precios de los productos de venta al público). Los Consejos de Salarios, en consecuencia, dejaron de ser convocados y así continuó durante el posterior periodo de gobierno de facto con el golpe de Estado de 1973.

Los Consejos de Salarios

- La segunda etapa histórica se daría una vez reinstalada la democracia en 1985, siendo una de las primeras medidas del gobierno electo la re-convocatoria de los Consejos de Salarios, que esta vez funcionaron en 48 Grupos de actividad, pero con una aplicación heterodoxa de la Ley No 10.449, ya que no se realizaron elecciones y la integración de los representantes de los sujetos colectivos se hizo a propuesta directa de las organizaciones más representativas de los trabajadores y de los empleadores. Ello motivó que para que los acuerdos celebrados en el seno de cada Grupo pudieran imponerse a todas las empresas y beneficiar a todos los trabajadores de cada rama económica, el Poder Ejecutivo recurriese a distintas prácticas, la primera de las cuales fue la “homologación” con carácter extensivo de los laudos, incorporándolos en Decretos que el mismo dictaba.

Los Consejos de Salarios

- Pero el advenimiento posterior de nuevas políticas macro económicas, imbuidas por las corrientes neo liberales que imperaban casi hegemónicamente en todo el mundo, provocó que a partir de los años 90, el gobierno desarticulase los Consejos de Salarios, dejando de convocarlos nuevamente. La fijación de los salarios quedó reservada, por un lado, a la determinación de un salario mínimo nacional (y salarios mínimos para las actividades rurales y del trabajo doméstico) a cargo del Poder Ejecutivo, y por el otro, a la supuesta autonomía colectiva de los propios actores sociales en negociaciones bilaterales y a través de convenios colectivos. La realidad demostró que tratándose de una época de muy fuerte debilidad de los sindicatos, la negociación colectiva prácticamente desapareció, siendo muy escasos los ejemplos de convenios acordados durante una década y media.
- Será recién en el año 2005, con la asunción del gobierno por el Frente Amplio que volverán a convocarse los Consejos de Salarios, esta vez en 24 Grupos económicos, lo que fue acordado a través de un pacto trilateral entre el Ministerio de Trabajo, el PIT-CNT y las Cámaras empresariales.

Los Consejos de Salarios

- Por último, se preveía la homologación oficial por el Poder Ejecutivo de los *“laudos”* acordados (que la norma legal denomina tarifas salariales), a través de los cuales se instrumentaban los acuerdos obtenidos respecto de las materias que la ley les había cometido a estos Consejos.
- Resultaba plausible sostener que la trilateralización de la negociación colectiva, su institucionalización y los procedimientos introducidos por la ley de 1943 (que incluía aquella homologación oficial), habrían de desvirtuar, desde el punto de vista técnico, los patrones convencionales, insertándose una nueva estructura en el esquema negocial del sistema de relaciones laborales, ésta sí claramente regulada e intervenida por el Estado.

Los Consejos de Salarios

- Quizás con cierto grado de valoración negativa, podemos calificar este modelo como una forma de “*negociación colectiva impura o atípica*”, que inicialmente levantó incluso algunos resquemores en parte de nuestra doctrina (de hecho, De Ferrari fue un tenaz crítico de la ley). Efectivamente, un simple análisis literal de la normativa, podría hacer pensar en su reminiscencia corporativa de una época histórica muy particular en el mundo. Más aún, podría haberse tornado impracticable de allí en más la sobrevivencia de una negociación colectiva bilateral y pura, particularmente por la asignación privativa, ni más ni menos, que de la fijación salarial a los Consejos de Salarios.

Los Consejos de Salarios

- Pese a tales previsiones, múltiples factores demostraron lo contrario, a tal punto que es subrayable la viabilidad que alcanzó aquella difícil cohabitación, convirtiéndose la negociación bilateral y prototípica de un sistema de pleno funcionamiento de la libertad sindical, en una alternativa de complementación de la actividad de los órganos tripartitos (posibilitando mejorar y ampliar los niveles alcanzados en su ámbito), de adaptación (facilitando su aplicación según las necesidades y requerimientos específicos de las unidades de producción), de integración o enriquecimiento (incorporando otros contenidos o materias no contemplados en los acuerdos de rama o sector) y hasta de descuelgue (frente a casos de crisis de la empresa).

Los Consejos de Salarios

- Dicha constatación, no sólo fue convalidada desde el punto de vista jurídico formal por dictámenes y resoluciones adoptadas por los organismos gubernamentales, sino que en los hechos, el propio desenvolvimiento que en la práctica asumieron los Consejos de Salarios, resultó demostrativo de que ello era ciertamente posible.

Los Consejos de Salarios

- 1.4. Fue así que en menos de una década de funcionamiento de estos ámbitos de negociación tripartita (allá por mediados de los años 50), se consolidó una práctica impulsada por los propios interlocutores sociales, que no responde a una creación legislativa ni institucionalizada. Reactivos a la intervención del Estado (para los empleadores, debido a que ella agrede las leyes del mercado, alterando el libre juego de la oferta y la demanda del costo de la mano de obra; para los sindicatos, porque les coarta espacios de autonomía y los somete a un “statu quo” que afecta su discurso clasista), las partes comenzaron a desarrollar verdaderas negociaciones paralelas a los Consejos de Salarios, en forma bilateral y al margen del control del Estado, celebrando auténticos convenios colectivos bilaterales. Eso sí, una vez alcanzado un acuerdo, trasladaban el mismo al seno del órgano tripartito para que, con los votos de los pactantes (e, incluso, muchas veces también de los delegados del Poder Ejecutivo), aquellos fueran refrendados por un laudo oficial.

Los Consejos de Salarios

- Surge espontáneamente y por la vía de los hechos, otro cause de negociación, catalogable como una modalidad de “**negociación colectiva mixta o sui generis**”.
- Y ello fue el fruto de que, además del deseo de tomar distancia de la injerencia del Estado, las partes buscaban el efecto extensivo que producía el acto administrativo del Poder Ejecutivo -mal llamado de "homologación" del laudo- respecto de terceras empresas no pactantes del convenio, por no estar afiliadas a las entidades patronales que negociaban, ni ser partícipes directas en las unidades de contratación.

Los Consejos de Salarios

- A través de la homologación (léase extensión), se conseguía obligar a todas las unidades de producción de un mismo sector o grupo de actividad, uniformizándose los estándares de las tarifas salariales mínimas, de las categorías profesionales y de las condiciones de trabajo y empleo, con el fin de desestimular la competencia desleal entre empresas, basada en costos laborales diferenciados de la mano de obra (“dumping social”).

Los Consejos de Salarios

- De hecho, debe reconocerse que la aplicación de estos mecanismos propiciaba una clara confrontación de situaciones, en virtud de las disonancias resultantes entre la composición de las "unidades de contratación" que intervenían en el proceso de discusión, celebración y aprobación de los acuerdos, y las "unidades de aplicación", entendidas éstas como ámbitos de alcance extensivo de las regulaciones emanadas de las primeras.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- 4. Estructuración de un sistema de negociación colectiva
 - 4.1. Sus características
 - La norma legal diseña una estructura de los procesos de negociación colectiva que presenta tres características principales.
 - 4.1.1. En primer lugar, se trata de un andamiaje fuertemente centralizado en el que, a través de una concepción piramidal, el Consejo Superior Tripartito concentra en la cúspide, el gobierno institucionalizado del sistema. La integración tripartita de este órgano –del que forma parte preponderante el Estado- lo potencia para intervenir no sólo en temas y materias sustantivas del diálogo y la negociación, sino en la interacción entre sus diferentes niveles descendentes. De allí que deba hablarse también de una intensa jerarquización que impregna el funcionamiento global del modelo.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- No parece discutible que la ley fue articulada con el fin de revertir en lo inmediato, la realidad imperante entre 1990 y 2004, en cuyo transcurso las relaciones colectivas de trabajo se caracterizaron por presentar grados decrecientes de importancia (cuantitativa y cualitativa) de la negociación colectiva y del sindicalismo. Aquél fenómeno había sido un efecto reflejo, por una parte, de los cambios de las nuevas realidades que impactaron sobre los actores sociales, desde el repliegue consciente del Estado como un actor partícipe y promotor de equilibrio en las relaciones colectivas de trabajo y la significativa reducción del peso del sector industrial (considerado tradicionalmente el bastión de los “*blue collars*” para el movimiento obrero), hasta la crisis y el debilitamiento del poder social de los sindicatos (movilización, afiliación y capacidad de propuesta) ante el peso de la desocupación y las políticas del gobierno macroeconómico.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Y, por la otra, de los principales cambios introducidos por el neoliberalismo y la globalización económicas sobre el mercado laboral y productivo, traducidos básicamente en la flexibilización y desregulación normativa del derecho individual del trabajo, la contención de los fenómenos colectivos, la reestructuración de las organizaciones productivas del trabajo y la descentralización empresarial, factores todos que provocaron una incontrastable atomización y pauperización de la negociación colectiva.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- 4.1.2. Una segunda característica del nuevo sistema de negociación colectiva está signada por los grados de control o intervención de la autonomía colectiva, ya que si bien la norma legal asegura espacios para su más amplio desarrollo por los actores sociales, sin embargo sujeta los productos de ésta (convenio colectivo) a la regla de la progresividad ascendente (en términos del reconocimiento de representatividad). Así ocurre, a vía de ejemplo, respecto de la legitimación de las organizaciones de nivel superior al de la empresa cuando no existe sindicato en ese ámbito (art. 14) y de la inderogabilidad de los mínimos adoptados en los convenios colectivos de nivel superior (art. 15).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- 4.1.3. Por último, hay que señalar que el sistema promovido por la ley, si bien no supone un tránsito de un modelo de confrontación a otro distinto de colaboración, procura de algún modo **morigerar la alta conflictividad** que tradicionalmente caracterizó a las relaciones laborales uruguayas. No en vano se incorporan diferentes previsiones cuyo objetivo es el de operar como “amortiguadores” de la confrontación colectiva; no sólo se habla del fomento de la comprensión mutua y de las buenas relaciones (art. 5) y del desarrollo de relaciones laborales sanas (letra E del art. 10), sino también de la prevención y solución de conflictos (Capítulo V) y de la inmanencia de la “cláusula de paz” en los convenios acordados (art. 21).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Resulta más que obvio que los resultados no pueden depender solamente de lo que disponga una norma jurídica, sino que requieren sobre todo una voluntad coincidente en la búsqueda de equilibrios -nada fáciles de lograr- entre los intereses contrapuestos que están en juego, en torno a los cuales no sólo resulta relevante el rol de las organizaciones profesionales de trabajadores y empleadores, sino del propio gobierno.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- 4.2. Niveles
- 4.2.1. Como principio general, la norma legal admite que la negociación colectiva puede desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad y de la industria. Si bien nada se menciona ni regula respecto de la negociación en ámbitos regionales o nacionales, ello no constituye –a nuestro entender- un óbice para su legal desenvolvimiento. Es claro, entonces, que el legislador ha pretendido respetar en el plano jurídico formal, los criterios enunciados por la RIT núm. 163 sobre la negociación colectiva (OIT, 1981).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Sin embargo, las notas antes mencionadas de centralización y jerarquización legales, promueven claramente un esquema orgánico de coordinación entre los diferentes niveles, lo que encorseta -en gran medida- *“el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria”* (art. 4 del CIT núm. 98). En especial, desde que las acciones y reglas que establezca el Estado para fomentar la negociación colectiva *“no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva”* (art. 8 del CIT núm. 154).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- 4.2.2. La estructura negocial es organizada sobre la base de tres niveles principales:
- A) un nivel macro de diálogo y negociación en la cúspide (Consejo Superior Tripartito);
- B) un nivel intermedio, de negociaciones múltiples por ramas o sectores de actividad (indistintamente, en los Consejos de Salarios o a través de negociaciones bilaterales en niveles superiores); y

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- C) un nivel micro, que básicamente contempla la negociación en la empresa.
- En términos jurídico formales, no se trata de niveles únicos ni excluyentes; de todas maneras, una lectura restrictiva de la norma podría deslegitimar cierta clase de negociaciones, como las que excepcionalmente se instauran transversalmente por la intervención de sindicatos horizontales -de oficio o profesión- para acordar convenios de “franja” (terminología acuñada por la doctrina española y que refiere a convenios estatutarios cuyo ámbito personal es abarcativo de las categorías profesionales representadas por aquellas organizaciones)

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- 4.2.3. Describiremos en breves términos, las principales notas distintivas que presenta la negociación colectiva en los mencionados niveles.
- Nivel superior
- La norma introdujo el reconocimiento legal de un ámbito plurilateral en la cúspide de la pirámide negocial del sistema, creando el Consejo Superior Tripartito. No obstante, debe señalarse que su existencia encuentra antecedentes de larga data, desde que operó en los hechos un Consejo Superior de Salarios durante la primera convocatoria del gobierno democrático posterior a la dictadura y fue incorporado por el Decreto 105/005 de 7 de marzo de 2005 al convocarse nuevamente los Consejos de Salarios después de una década y media sin actuación de aquellos en el país

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Habiéndose dispuesto ámbitos similares para las actividades rurales y de trabajo doméstico -originalmente excluidas por la Ley N° 10.449- el proceso evolutivo desembocó en la absorción de estos grupos en la estructura general de los Consejos de Salarios y de éste Consejo Superior[2].
- Se trata de un órgano de coordinación y gobernanza de las relaciones laborales, según lo dispone el art. 7 de la ley. Sus principales funciones son de asesoramiento del Poder Ejecutivo (literales A, C, D y E), reservándosele únicamente las potestades resolutivas de efectuar la clasificación de los grupos de negociación tripartita por rama de actividad o cadenas productivas, así como la designación de las organizaciones negociadoras en cada ámbito (literal B).
- [2] Sobre esta evolución puede consultarse la reciente publicación de Nelson Loustaunau, *Consejos de Salarios*, Montevideo, FCU, 2010, págs. 71 y 72.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- La ley incorpora un modelo que busca promover una administración participada del sistema de negociación colectiva, partiendo del diseño de una pirámide trunca, en cuyo corte superior han de estar presentes las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, cuya opinión y criterio servirán para orientar la decisiones que, en definitiva y desde el vértice de la estructura, adopte el Poder Ejecutivo.
- Sabido es que el tripartismo, la consulta y el diálogo social, constituyen valores trascendentes de todo modelo auténticamente democrático de relaciones laborales. Se tratan éstos de principios y procedimientos consagrados por las normas internacionales de la O.I.T. (Constitución, Declaraciones, Convenios Internacionales y Recomendaciones).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Por ello ha de anotarse que resultará insuficiente el mero cumplimiento de una instancia formal de *pseudo* implicación, resultando exigible la autenticidad de estas prácticas, so pena de vaciar de contenido la participación reconocida a los cuerpos intermedios entre el Estado y la sociedad (civil) en su conjunto. Se subraya la importancia de que en las consultas reine la buena fe, la confianza y el respeto mutuo y, además, que las partes tengan suficiente tiempo para expresar sus puntos de vista y discutirlos en profundidad con el objeto de poder llegar a un compromiso adecuado.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Por tanto, si bien el Poder Ejecutivo es quien concentra la competencia de dictar resoluciones con efecto jurídico vinculante, no resulta legítimo que desatienda la recomendación de ambos o de uno solo de los actores sociales, sin explicitar y fundar adecuadamente sus actos aún en el disenso[3].
- Por otra parte, debe destacarse que si bien no se trata de un órgano destinado a producir “acuerdos colectivos” que no tengan por objeto la administración del sistema, nada inhibe su legitimación como ámbito negociador de posibles convenios colectivos de cúpula que, siendo bipartitos, adquirirían validez y eficacia plenas. Y pese a la ausencia de previsión normativa, la celebración de pactos o acuerdos marco tripartitos de concertación social, constituiría una opción que, al menos en el plano sociológico, alcanzaría un grado de influencia y convocatoria previsiblemente muy alto como fuente material para la producción normativa, sea ésta legal o convencional
- [3] Sobre los principios generales en materia de consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, ver párrafos 1065 a 1071 en Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, 2006, quinta edición. En particular, el párrafo 1071 ha constituido un punto de referencia del órgano respecto de quejas promovidas por organizaciones de empleadores en los últimos tres años: caso 2254 (Rep. Bolivariana de Venezuela), 2008; caso núm. 2684 (Ecuador), junio 2009; caso 2699 (Uruguay), marzo 2010.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- No efectuamos esta referencia anteriores en forma casual, sino atendiendo a que en la esfera de actuación de los Consejos de Salarios, las políticas implementadas desde 1985 en adelante, han propiciado grados de intervencionismo del Estado -con distinta intensidad y bajo diversas modalidades- para establecer pautas, criterios o lineamientos de fijación de salarios y de su actualización, de forma de compatibilizar las metas macroeconómicas de los gobiernos con la autonomía colectiva[4].
- [4] Américo Plá Rodríguez, “Intervención gubernamental en el contenido de un convenio colectivo, en Veintitrés Estudios sobre Convenios Colectivos, Montevideo, FCU, 1988 pág. 184 y sigs.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- La homologación de laudos, la recepción de acuerdos por Decretos y el control previo de los convenios colectivos por el Ministerio de Economía y Finanzas, constituyeron hasta la última ronda salarial (2008 – 2010), herramientas aptas para dosificar la autonomía de las partes, dentro de parámetros compatibles con el diseño de las políticas económicas centrales.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- En cambio, la norma legal que comentamos elimina la homologación de convenios y de acuerdos obtenidos por votación en los Consejos de Salarios de los distintos grupos de actividad (nivel intermedio), razón por la cual es previsible que se redoble el esfuerzo por lograr algún tipo de acuerdo en el Consejo Superior Tripartito sobre un marco consensuado respecto de la futura evolución de las variables salariales (salario mínimo nacional, ajustes por categorías, periodicidad, etc.).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Nivel intermedio
- En un escalón descendente, el sistema legal organiza el funcionamiento alternativo de dos vertientes de negociación colectiva “a nivel de rama de actividad o de cadenas productivas” (art. 11)[5]:
 - (1) los Consejos de Salarios creados por la ley N° 10.449;
 - (2) la negociación bipartita.
- (1) Las modalidades de negociación colectiva actúan transversalmente y con eficacia, en un marco de relaciones laborales en el que los Consejos de Salarios han echado raíces muy fuertes y vitales para el funcionamiento del sistema social desde su implementación por la Ley N° 10.449 de 12 de noviembre de 1943.
- [5] Sobre el concepto de “cadenas productivas”, ver Nelson Loustaunau, *Consejos de Salarios*, cit., pág. 85.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- La propia alternancia de los mismos a lo largo del tiempo (épocas con y épocas sin su convocatoria), no ha hecho más que reafirmar que una sustitución de aquellos ámbitos, no parece resultar ni efectiva, ni realista, porque el país no ha conocido hasta el presente un modelo alternativo para el funcionamiento auténtico de la negociación colectiva y, en consecuencia, del cumplimiento de sus funciones sustantivas: normativa, redistributiva en lo económico, participativa y componedora del conflicto[6].
- [6] Jorge Rosenbaum, El sistema uruguayo de negociación colectiva, en Rev. Derecho laboral N° 234, abril-junio 2009.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- La nueva ley no hace más que convalidar uno de los causes de negociación con mayor tradición e importancia en el país: la “negociación colectiva atípica”.
- Nos referiremos brevemente al proceso que se desenvuelve en el contexto de los grupos económicos o de actividad de los Consejos de Salarios, asumiendo un carácter trilateral, bajo modalidades institucionalizadas y con un alto grado de heteronomía. Se trata de órganos de conformación tripartita (con dos representantes de los trabajadores, dos de los empleadores y tres del gobierno), en los que Estado asume una participación muy activa sobre la pactación de las tarifas salariales y categorías profesionales, que son recogidas en decisiones, acuerdos o “laudos”[7] votados en su seno.
- [7] La expresión “laudos” no surge de la Ley N° 10.449, pero se trata de un término de uso habitual en el medio. Consideramos que el mismo es apropiado en tanto, compartiendo la postura sostenida por Héctor-Hugo Barbagelata, en el sentido que los Consejos de Salarios tienen la naturaleza de tribunales de conciliación y arbitraje, en los términos que prevén los arts. 57 y 65 de la Constitución.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- No obstante, la nueva ley introduce modificaciones sustanciales al régimen originario, en aspectos considerados necesarios para su actualización y la flexibilización de su funcionamiento.
- Con referencia a la integración y designación de los delegados sectoriales, se elimina el mecanismo de la elección directa por voto secreto que instauraba la anterior ley de 1943. En efecto, el art. 13 de la ley que se comenta estipula que el Poder Ejecutivo designará los delegados de los trabajadores y empleadores *“en consulta con las organizaciones más representativas de los respectivos grupos de actividad”*.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- La norma prevé un mecanismo subsidiario para aquellos grupos en los que no existe una organización suficientemente representativa; en tal caso la designación del Poder Ejecutivo recaerá en representantes que le sean propuestos por las organizaciones que integren el Consejo Superior Tripartito, o a través de mecanismos de elección que este órgano proponga.
- En cuanto a la convocatoria de los Consejos de Salarios, el Estado deja de tener la discrecionalidad atribuida a la anterior ley de 1943 [8], ya que la norma que comentamos distingue expresamente dos posibles situaciones. La primera consiste en el llamamiento voluntario, que continúa siendo una iniciativa del Poder Ejecutivo (el que opera de oficio y en cualquier época); la segunda dispone la preceptividad de aquél para convocar al órgano tripartito si mediare solicitud de organizaciones representativas del sector de actividad correspondiente, debiendo hacerlo dentro de un plazo de 15 días contados a partir de la solicitud.
- [8] En nuestra doctrina, esa atribución hegemónica fue contradicha por Héctor-Hugo Barbagelata, en exposición efectuada el 17/10/2003 en el Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, sosteniendo que la expresión de la Ley N° 10.449 que establece que el Poder Ejecutivo “podrá” convocar los consejos de salarios, implica tan sólo una opción: o se convocan los mismos de oficio, o se lo hace a petición de parte. Esta segunda alternativa se encontraba prevista por el art. 5 de la norma legal, razón por la cual debe entenderse que el Ejecutivo no podía desconocerla.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- No obstante, mientras esté vigente un convenio colectivo celebrado entre las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores de la actividad o sector, dicha convocatoria no es considerada necesaria por la ley (art. 12).
- También se regulan las materias que han de ser objeto de negociación y resolución en estos ámbitos, limitándose las mismas a fijar los salarios mínimos por categorías laborales (cometido originario que prevé la ley N° 10.449), así como la actualización de las remuneraciones de todos los trabajadores de la actividad privada (función agregada por el art. 12 de la ley, más allá de que se trate de una práctica reiterada en el pasado).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Asimismo, por imperio de la norma originaria de 1943, subsiste la competencia de decretar inspecciones de contabilidad, visitar y examinar los establecimientos comerciales e industriales y citar a declarar a patronos, empleados y obreros (art. 13); también la de actuar como organismo de conciliación en los conflictos del grupo para el que fueron constituidos (art. 20). Otra facultad asignada a estos órganos proviene de la Ley N° 17.940 de 2 de enero de 2006 que faculta a los Consejos de Salarios a reglamentar la licencia sindical reconocida como facilidad para el desarrollo de la actividad gremial a delegados y representantes de los trabajadores (art. 4).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- La nueva normativa incorpora en forma expresa una limitación del elenco de materias para cuya regulación son competentes los Consejos de Salarios. En efecto, sólo se admite que por acuerdo colectivo bilateral de los sectores sociales, sean concertadas las condiciones de trabajo con efecto extensivo para todo el grupo o rama de actividad (conforme se analizará infra).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Corresponde señalar que se mantienen vigentes los procedimientos previstos por la ley de 1943 en cuanto refiere a que las decisiones de los Consejos de Salarios se adoptarán por mayoría simple y que para efectuarse una votación sobre salarios ha de mediar una anticipación de 48 horas desde la inclusión de la propuesta en el orden del día de la sesión, salvo unanimidad de las partes en sentido contrario (art. 14 de aquella norma).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Por último, es atribuido por la ley el efecto erga omnes de las decisiones de los Consejos de Salarios dentro su respectivo grupo de actividad, con sujeción a las únicas formalidades de su registro y publicación por parte del Poder Ejecutivo (art. 12), lo que ha llevado a concluir a un importante sector doctrinario que ha desaparecido (o al menos permanecerá inaplicado) el instituto de la homologación de los laudos previsto por la Ley N°. 10.449 y cuyo objeto era, precisamente, el de la extensión de su ámbito aplicativo frente a terceros.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- (2) Una segunda vertiente negocial en los niveles intermedios por sector de actividad o cadenas productivas, es la que tiene lugar bajo la forma de una “negociación colectiva típica”.
- Esta modalidad abarca aquellos procesos de discusión e intercambio, de carácter bilateral, autónomo y no institucionalizado, participando en calidad de sujetos celebrantes, por un lado, una organización gremial de rama, industria, actividad, oficio o profesión, o una organización superior (de cúpula -Federación, Confederación, Central), y por el otro, una o varias organizaciones profesionales de empleadores o una organización profesional superior (también de cúpula), que resulten representativas del sector involucrado , cuyo objeto es concertar un convenio colectivo para toda la rama, regulador de condiciones de trabajo, salario, empleo, o de relaciones individuales o colectivas, o lograr todos estos fines a la vez.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- A diferencia de los Consejos de Salarios, esta vía negociada que opera a nivel de una rama, en cuanto a contenidos normativos u obligacionales refiere, no tiene otras limitaciones que las que imperan en razón del principio de legalidad, del carácter prohibitivo de las leyes, del orden público y de las buenas costumbres[9].
- [9] Helios Sarthou, “El objeto de los convenios colectivos de trabajo”, en Trabajo, Derecho y Sociedad, tomo 1, Montevideo, FCU, 2004, pág. 268.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- En efecto, el Capítulo III de la Ley N° 18.566 (y más específicamente el art. 11) es suficientemente amplio como para admitir en dicho nivel que la sola celebración de un convenio colectivo -en su sentido técnico más puro- regule cualquier tipo de materia, aplicándose al respecto los principios generales de interpretación de los CIT núms. 98 y 154 ratificados por país[10].
- Ello interesa desde que, por imperio de la propia ley (art. 12), el establecimiento de condiciones de trabajo permanece dentro del espacio de reserva de la autonomía colectiva de las partes, ya que su regulación puede ingresar al ámbito de la resolución o laudo tripartito con efectos frente a terceros, únicamente en el caso de que medie acuerdo entre los interlocutores sociales (es decir, de los delegados de los trabajadores y de los empleadores del grupo salarial respectivo).
- [910 Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, cit., en especial casos 912 a 924, 998, 999 y 100110

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- La norma legal presupone necesariamente una negociación colectiva bilateral previa, la que puede ser encaminada aun fuera del ámbito del Consejo de Salarios en la medida que la intervención del Poder Ejecutivo deja de ser determinante para alcanzar el acuerdo. Al exigirse legalmente que la reglamentación de condiciones de trabajo sea acordada por los partícipes sociales, no es legalmente admisible alcanzar una mayoría simple entre los delegados gubernamentales y la delegación de una sola de las partes sociales por la vía de su votación en el Consejo de Salarios.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- A los efectos interpretativos, interesa señalar que si bien no existe un concepto unívoco sobre la expresión “condiciones de trabajo”, tradicionalmente se la ha identificado con los aspectos y materias que conforman la reglamentación del trabajo (condiciones legales que constituyen mínimos inderogables y determinan un orden público social frente a la disponibilidad individual). De modo progresivo, su alcance fue creciendo para abarcar las condiciones de empleo, de salud, seguridad e higiene en el trabajo y aún más ampliamente, las que hacen a la calidad de vida de los trabajadores y sus familias[11].
- [11] Oscar Ermida Uriarte, “El impacto de las dificultades económicas de la empresa sobre las condiciones de trabajo”, Relato general al XIII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Atenas, 1991, en Rev. Derecho Laboral N° 164.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Parece claro que el sentido atribuido concretamente por la norma legal que se comenta, es abarcativo de todos aquellos contenidos normativos que no refieren a salarios mínimos, categorías laborales o modalidades de actualización de las remuneraciones.
- Respecto de esta segunda vertiente de negociación colectiva bipartita en los niveles intermedios, la nueva ley también incorpora otro cambio importante sobre el régimen vigente con anterioridad a su sanción.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Sus previsiones consagran el alcance *erga omnes* de los convenios colectivos celebrados a nivel de rama o cadenas productivas (lo que es contemplado también para los convenios por sectores de actividad), siempre que hayan sido celebrados por las organizaciones profesionales de trabajadores y de empleadores más representativas. El alcance subjetivo obligatorio de su aplicación comprende a todas las empresas y empleadores, así como a todos los trabajadores pertenecientes al nivel respectivo de negociación, con la única exigencia jurídico formal de que el convenio sea registrado y publicado por el Poder Ejecutivo (art. 16).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Ello extiende la aplicación no sólo de los salarios mínimos, categorías laborales, actualización de remuneraciones y reglamentación de la licencia sindical, sino también de la regulación de las condiciones de trabajo en los términos que vienen de explicarse, cuya observancia resulta de ese modo preceptiva: (a) del lado empleador, a las empresas pertenecientes a la organización pactante, a las afiliadas a otras organizaciones de menor representatividad (que no hubieren acordado con aquella una negociación unitaria) y a las empresas no afiliadas a ninguna organización profesional de empleadores;

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- (b) del lado trabajador, a los trabajadores afiliados a la organización celebrante del convenio, a los afiliados a otros sindicatos de menor representatividad (siempre que no hubieren acordado entre ellos negociar en forma conjunta) y a los trabajadores no afiliados a ningún sindicato[12].
- En el ámbito bipartito, el legislador observa los principios de representatividad de los sujetos colectivos legitimados para negociar convenios colectivos y existiendo una pluralidad de agentes negociadores, mantiene un régimen mixto basado en la promoción del acuerdo inter sindical previo. Sólo para el caso de no lograrse una convergencia, opta por reconocer a la organización profesional que inviste mayor representatividad, en línea con los Convenios Internacionales de OIT.
- [12] Jorge Rosenbaum, “Alcance subjetivo de los convenios colectivos”, en Veintitrés Estudios sobre Convenios Colectivos, cit., pág. 47 y sigs.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Siendo que la anterior Ley N° 13.556 (art. 1) disponía pautas para determinar la mayor representatividad respecto de los sindicatos, y que en la práctica las mismas habían sido superadas por la realidad, la norma incorpora algunas reformas necesarias. En primer lugar, se modifican ligeramente los criterios aplicables para su calificación. En este sentido, el art. 14 estipula una combinación de criterios objetivos, sustentados en la antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados de cada organización. En segundo término, dichas reglas y criterios son extendidos legalmente a las organizaciones profesionales de empleadores (que no estaban comprendidas por la Ley N° 13.556), lo que parece forzoso en un contexto de gran atomización de las mismas[13].
- [13] A partir de la convocatoria de Consejos de Salarios en el año 2005, un número cercano a 30 organizaciones de empleadores disputaban la representación del sector empresarial; en los hechos, la actividad gremial de los empleadores ha girado desde entonces a un nucleamiento de 24 cámaras y asociaciones.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Por último, la ley privilegia a la organización más representativa de trabajadores de nivel superior cuando en la empresa no exista sindicato. En este sentido, se elimina la solución residual del CIT núm. 98 (y de la Ley N° 13.556) que, en situaciones de inexistencia de una organización representativa de los trabajadores involucrados, reconocía la legitimación de los delegados elegidos según las formas y garantías previstas por la ley N° 10.449.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Nivel inferior
- La estructura del sistema organizado por la nueva ley se completa con la negociación colectiva en niveles inferiores, como lo son los de empresa o de establecimiento, reconociendo como sujetos legitimados para negociar por éstos, a uno o varios empleadores, y por los trabajadores, a una o varias organizaciones representativas de los mismos (sean éstas, indistintamente, sindicatos de base u organizaciones de grado superior, como ocurre por ejemplo con las Federaciones de rama).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- En Uruguay, la negociación por empresa ha tenido una relevancia menor y accesoria. Se desarrolló en forma principal durante el siglo pasado en la gran empresa (muchas de ellas multinacionales) cuyo número es reducido en el país, u operó en forma subsidiaria en algunos ámbitos no alcanzados por convenios de rama (p. ej., en sectores concretos de la actividad rural, hasta entonces excluida de los Consejos de Salarios y en actividades de servicios). Desde una perspectiva cualitativa, sus funciones han sido de complementación (regulación de materias no contempladas en los convenios de rama), de adaptación (de soluciones necesarias para la realidad concreta del centro de trabajo) o de superación (mejoramiento de condiciones o beneficios pactados en los niveles superiores)[134].
- [14] De todas formas no ha de obviarse que entre 1990 y 2005 existió algún grado mayor de desarrollo de una negociación colectiva cuyo epicentro partió de las necesidades de las empresas de celebrar acuerdos de flexibilización y de reducción de beneficios y derechos de los trabajadores, impulsada por la crisis, la apertura de la economía y las dificultades de competitividad y subsistencia.

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- Ello condice con el modelo instaurado en el país, que se basa en la existencia de federaciones o asociaciones sindicales de segundo nivel por ser la negociación de rama o actividad la promovida por la ley de Consejos de Salarios desde 1943 y por el prototipo de nuestras empresas, constituidas mayoritariamente por unidades pequeñas y medianas, que ocupan un número muchas veces exiguo de trabajadores, lo que torna difícil la constitución de sindicatos en los estratos inferiores y, consecuentemente, el desarrollo de una negociación descentralizada[15].
- [15] Este dilema se plantea en muchos otros países; en estos mismos días, frente a la posible introducción de reformas en España, Joaquín Aparicio Tovar señalaba que la modificación de la estructura de la negociación colectiva, en el sentido de que los convenios colectivos del sector pueden perder protagonismo a favor de los convenios de empresa, “es un tema muy delicado, ya que la mayoría de las empresas en España son muy pequeñas y eso haría que una gran cantidad de trabajadores estuvieran sin convenio colectivo y solo estuviera al alcance de los trabajadores de grandes empresas” (Conferencia dictada en el campus de Albacete de la UCLM el día 23 de marzo de 2010 en jornada de estudio sobre “Problemas actuales de la Negociación Colectiva”).

El sistema de negociación colectiva instaurado en Uruguay a partir de la ley 18.566

- La anteriormente referida preferencia por la organización sindical de nivel superior, sustitutiva de la elección directa de representantes por los trabajadores cuando no existe sindicato en la empresa, constituye un claro indicador de aquél objetivo. También lo es la extensión extra subjetiva de la aplicación en los ámbitos inferiores, de los convenios colectivos celebrados por sectores de actividad, por rama o por cadenas productivas.

Gracias.