

URUGUAY: La consolidación de la Reforma Laboral

1. La reforma “promotora” del siglo XXI

Cuando alguien - desde una posición u otra - critica el sistema de relaciones laborales uruguayo, contesto: “¿Comparado con qué país?”. A mi pregunta generalmente el interlocutor calla o improvisa comentarios vagos.

Lo cierto es que - por lo menos a nivel latinoamericano - sigo pensando que Uruguay está al “top” en el rating de las tutelas laborales individuales y en protección de la libertad sindical.

La reflexión de hoy obedece a que el Presidente de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo, Prof. Nelson Mannrich, me ha invitado a exponer en un evento la próxima semana sobre el tema: “La Reforma Laboral en Uruguay”.

¿De qué hablar sobre un argumento asignado desde los organizadores, quizás interesados en una comparación con la reforma brasilera de 2017?

El siempre invaluable auxilio de mi colega y amigo Prof. Jorge Rosenbaum, me ha ayudado a trazar la hoja de ruta de la exposición, a partir de dos consideraciones que quiero compartir en este post: a) la reforma laboral uruguayo no se produjo con una única ley, sino a través de un extenso proceso que ha ocupado prácticamente dos décadas de este siglo; b) si en el contexto latinoamericano y europeo por reformas laborales entendemos normas de flexibilización laboral con pérdidas de derechos (así lo fueron las reformas

Rajoy de 2012, la de Macrón y la de Temer en el 2017), la reforma laboral uruguaya tuvo un signo contrario: una mayor protección de los derechos individuales y colectivos del trabajo.

En efectos, a partir del años 2005 es posible reconocer un intervencionismo del Estado de tipo promotor y no restrictivo en materia de derecho individual y colectivo del trabajo, que sigue sustancialmente vigente al presente. Como ha expresado Ermida Uriarte, tradicionalmente el intervencionismo del Estado en las relaciones colectiva de trabajo en América Latina respondió a una clara intencionalidad política: El Estado en América Latina “ha mostrado, generalmente, una obsesión por el control político del sindicato y de su acción. La reglamentación heterónoma de los sindicatos en Latinoamérica es limitadora y restrictiva, más proclive a la reglamentación estructural del sindicato que a la protección de la acción sindical” .

Pero el mismo autor recuerda que la intervención estatal puede también expresarse en una reglamentación y acción promotora, de soporte o apoyo a la autonomía colectiva; es decir, una intervención que no reprime la autonomía y los derechos, sino que los garantiza. como sucede en Uruguay en lo que va del siglo.

En el año 2020 la victoria electoral de un gobierno de tendencia distinta al que gobernó el período anterior no modificó sustancialmente la normativa individual y sindical de los años anteriores, con lo cual podemos expresar que el país entre 2005 y 2022 ha experimentado un aumento de las protecciones individuales y colectivas, como señalaremos a continuación.

2. La reforma y los derecho individuales del trabajo

A partir del año 2005 se aprueban una serie de leyes que establecen avances en los beneficios y las tutelas de derechos individuales del trabajo. Entre las más importantes destacamos las siguientes.

Ley N° 18.065 de 27.11.2006 que establece la limitación de la jornada (8 horas diarias y 44 semanales) de los trabajadores domésticos.

Ley N° 18.091 de 07.01.2007 que determinan los plazos de prescripción de las acciones laborales (un año) a partir de la extinción del contrato de trabajo y de los créditos laborales (cinco años) a partir de su exigibilidad.

Leyes N° 18.099 de 24.01.2007 y N° 18.251 de 06.01.2008 que regulan la responsabilidad solidaria de la empresa principal en todos los procesos de descentralización empresarial.

Ley N° 18.345 de 11.09.2008 (modificada por Ley N° 18.458 de 02.01.2009), que establece licencias especiales pagas por estudio, por paternidad, por adopción, por matrimonio y por duelo.

Ley N° 18.441 de 24.12.2008 que establece la limitación de la jornada para el trabajador rural (8 horas diarias y 48 semanales).

Ley N° 18561 de 11.09.2009 que regula las sanciones contra el agresor y contra la empresa o institución, en el caso de acoso sexual en la relación laboral o docente.

Ley N° 19.313 de 13.02.2015 sobre trabajo nocturno que establece un aumento del 20% sobre el salario para aquellos trabajadores que trabajen por más de cinco horas en la franja horaria entre 22 y 06 horas.

Ley N° 19.580 de 22 de diciembre de 2017 sobre violencia hacia las mujeres, basada en género con numerosas disposiciones relativa a la estabilidad laboral y la garantía de carrera de las mujeres víctimas de violencia, fuera del ámbito laboral.

Ley N° 19.691 de 29 de octubre de 2018 sobre inserción laboral de las personas con discapacidad, que asigna a las empresa con más de 25 trabajadores, cuotas de 4% de personas con discapacidad en la plantilla de trabajo.

Ley N° 19.972 de 13 de agosto de 2021, que ordena diversos decretos de emergencia dictados durante la pandemia Covid 19, autorizando al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a extender por razones de interés general el subsidio por desempleo otorgado por suspensión total o por reducción de tareas, jornales o ingresos.

Ley N° 19.973 de 13.08.2021, que regula políticas activas de empleo dirigidas a favorecer el acceso al trabajo a tres áreas de trabajadores: los jóvenes entre 15 y 29 años, los trabajadores mayores de 45 años y las personas con discapacidad.

Ley N° 19.978 de 20/08/21 que regula el teletrabajo subordinado en el ámbito de la actividad privada y las empresas públicas no estatales.

En este período, Uruguay fue el primer país en ratificar dos importantes Convenios Internacionales del Trabajo: el N° 189 sobre trabajo doméstico (ratificado por ley N° 18.899 de 30/04/2012) y el Convenio N° 190 sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo (ratificado por Ley N° 19.849 de

23/12/2019). El país también ratificó por Ley N° 19.582 de 28.12.2017 el Convenio Internacional N° 171 sobre trabajo nocturno.

3. La reforma en materia de derecho procesal del trabajo

La reforma laboral uruguaya hubiera incluyó un proceso autónomo para asegurar las tutelas laborales. Como expresa la doctrina italiana, es necesario “neutralizar en el plano procesal la peculiar situación de debilidad relativa del trabajador, a través de una tutela diferencial en condiciones de devolver también en la etapa procesal la igualdad sustancial” . Por tal motivo fue particularmente importante la aprobación de las Leyes N° 18.572 de 13/9/2009 y N° 18.847 de 25/11/2011 que establecieron un proceso laboral autónomo en los conflictos individuales de trabajo, caracterizado por plazos más breves que el derecho procesal común y por el establecimiento de principios procesales propios para equilibrar las diferencias entre las partes en el proceso.

4. La reforma en materia de Derecho colectivo del trabajo

Tradicionalmente el Derecho colectivo del trabajo uruguayo se concentró en pocas normas de alto rango (la Constitución, los Convenios Internacionales del Trabajo 87 y 98, los Pactos y Declaraciones internacionales). No existían en cambio en el siglo pasado normas legislativas que regularan los procedimientos de constitución de sindicatos, la negociación colectiva o el instituto de la huelga. Es decir, que era un sistema - en lo colectivo - completamente autónomo, donde las partes originaban las normas y las prácticas, que regulaban su relacionamiento.

Es cierto, de todos modos, que en el año 1943 se aprobó la Ley N° 10.449 de Consejos de Salarios, que promovió la negociación tripartita de salarios

mínimos y categorías por grupos de actividad, verdadera columna vertebral del sistema uruguayo de relaciones laborales.

La ley del año 1943 nunca fue derogada, pero en los períodos de gobiernos “anti-sindicales” se suspendió la convocatoria de los Consejos. De este modo, éstos no fueron convocados en el período de la dictadura militar (1973 a 1985) y en la época de los gobiernos neoliberales (1992 a 2004). La suspensión de los Consejos significó siempre un fuerte debilitamiento sindical y consecuentemente una crisis de las condiciones salariales y laborales de los trabajadores.

La reforma laboral “uruguaya” en materia de Derecho colectivo del trabajo en el siglo XXI se centró en tres pilares:

a) La convocatoria de los Consejos de Salarios: a partir del mes de mayo de 2005, se volvieron a convocar en forma permanente los grupos de negociación de los Consejos, con una posterior regulación y consolidación por aplicación de la Ley 18.566 de 11/09/2009.

b) La promoción de la libertad sindical: la aprobación de la Ley Nº 17.940 de 02/01/2006, estableció la nulidad absoluta de toda discriminación sindical y la reinstalación del militante sindical despedido sin causa razonable; además de beneficios como el derecho a la licencia sindical, la retención de la cuota sindical y facilidades para proselitismo sindical en la empresa, con normas relativas a cartelera sindical, distribución de material informativo, etc.

c) La regulación de la negociación colectiva. La ya citada Ley Nº 18.566 estableció reglas para la negociación colectiva a nivel tripartito (Consejos de Salarios); también fijó normas para la negociación bipartita, interviniendo en el modelo tradicional autónomo, pero respetando las principales

características (preminencia de la negociación por actividad, convivencia de negociación bipartita pura con la negociación de los Consejos de Salarios, regulación del efecto erga omnes, ultratractividad, cláusula de paz).

5. Las “quejas” ante la OIT y la intervención restrictiva

La Cámara Nacional de Comercio y Servicios (CNCS) y la Cámara de Industria del Uruguay (CIU), con el apoyo de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) interpusieron diversas quejas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT el 10.02.2009 (ampliadas en octubre de 2009) contra el Gobierno del Uruguay en relación a la Ley 18.566 que se aprobaría el 11.09.2009 de Negociación Colectiva, por entender que violentaban las normas internacionales, al mismo tiempo que denunciaría la práctica de la ocupación en los lugares de trabajo. El Comité ampararía las mismas, efectuando diversas recomendaciones al Gobierno uruguayo (356.º Informe del Comité de Libertad Sindical, Caso N° 2699 de marzo de 2010).

El impacto de las quejas en el sistema de relaciones laborales nacional no ha sido menor y aunque pasó más de una década desde aquel marzo de 2010, dos son las consecuencias notorias de las mismas:

a) el Gobierno aprobó en el marco de la Ley de Urgente Consideración (LUC) el art. 392, que establece que la huelga para ser legítima debe cumplir con estos tres requisitos: a) que la medida se ejerza de forma pacífica; b) que se respete la libertad de trabajo de los no huelguistas y, c) que se permita a la dirección de la empresa el ingreso a los locales de la misma. La norma, complementada por el Decreto N° 281/2020 de 15 de octubre de 2020, ha significado en la práctica una importante limitación a la medida de ocupación como instrumento de la acción sindical.

b) La segunda cuestión - que no podemos evaluar en la reducida extensión de un post - refiere a la personería jurídica del sindicato (tema en el que no hay una hegemónica posición en nuestra organización sindical de cúpula). La ley en cuestión está en discusión en el Parlamento y no deberían existir sorpresas si es aprobada.

c) Finalmente en estos días se está discutiendo en el Senado un proyecto de ley que modifica algunos artículos de la Ley 18.566, cuestionada por el Comité de Libertad Sindical, como ya se expresara. La probable aprobación de la ley - que promueve un proyecto impulsado al fines de 2019 por el gobierno anterior - afectaría fundamentalmente el instituto de la ultractividad de los convenios colectivos en los términos consignados en la ley original. En mi concepto, la eliminación de la norma de la ultractividad automática de los convenios colectivos no impactará en los derechos adquiridos de los trabajadores, con lo cual imaginamos que su efecto será menor al que se indica en el debate mediático y político/sindical. Más relevante nos parece el hecho que la modificación promovida no afectará la amplia materia negociada de los Consejos de Salarios, que además de categorías y salarios mínimos incluye las condiciones de trabajo (cuando así estén de acuerdo empleadores y trabajadores).

6. Una breve reflexión conclusiva

Aunque a nivel político, sindical y mediático hay un áspero debate sobre la regulación de las relaciones laborales, con especial énfasis en las políticas públicas de los dos últimos años, nos parece que el resultado final es positivo: aún con alguna restricción, el sistema de protecciones individuales y colectivas construido a lo largo de lo que va del siglo XXI se ha conservado y consolidado, en la medida que nadie discute las gran mayoría de tutelas que fueron construyéndose en el armado de nuestra "Reforma"..

Uruguay puede mostrar en el concierto internacional que es un país - de los pocos en el mundo - en que los trabajadores tienen muchos más derechos de los que tenían a fines del siglo pasado. El balance final de la reforma del siglo XXI - luego de sumar y restar - muestra un resultado más que alentador.

Los Consejos de Salario, la negociación colectiva, la ausencia de intervenciones sobre conceptos centrales como la huelga o las organizaciones de empleadores y trabajadores, las tutelas individuales son realidades, que muestran la fuerza de un sistema laboral, cuyo poder se construye en el tripartismo y el diálogo social.