

50 años de Legislación Laboral en el Uruguay (1967 -2017)

Hugo Barretto Ghione[□]

De manera previa al desarrollo central del tema, es necesario hacer dos precisiones: una de carácter terminológica y la otra de tipo metodológica.

En primer término, en la presente exposición el término “legislación” se toma en sentido muy amplio, comprensivo no solamente de lo estrictamente “legal” como fenómeno surgido a partir de la producción parlamentaria, sino que se considera como parte del mismo a otros dispositivos que tienen carácter normativo, como son los principios, los convenios colectivos, las decisiones de los Consejos de Salarios y hasta la propia doctrina laboralista.

En segundo lugar, pese a que el título de la convocatoria a este evento de celebración de los 50 años del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social parece hacer ineludible un tratamiento descriptivo de cómo se fue desgranando la evolución del derecho del trabajo en el período, o el relato de una historia de los acontecimientos, no se tomará sin embargo ninguno de esos caminos, sino que se optará por una vía que pueda tener mayor potencial explicativo.

La propuesta de esta contribución es visualizar la evolución de la “legislación” laboral en los últimos 50 años a partir de dos nociones:

- a) Un intento de distinguir los modelos político/normativos que se alternaron en ese período, entendiendo por tales a un conjunto de medidas y estrategias adoptadas que siguen cierto patrón ideológico/jurídico. En concreto, se estima que en los últimos cincuenta años y que pueden delinearse tres modelos aplicados de manera casi sucesiva: el *autoritario*, el de *flexibilidad laboral* y el de *reformismo social*;
- b) Un abordaje que subraye la incidencia que deparó la cultura jurídica del trabajo, entendida no solamente como construcción dogmática, sino más en general como modos de ver, de interpretar y de aplicar las normas, una noción casi idiosincrática que contribuyó al desarrollo del derecho del trabajo, moldeándolo, “leyéndolo” a partir de determinadas claves (como los Principios, por ejemplo), orientando a los operadores, o sea, haciendo parte del derecho mismo.

[□]* Profesor Titular de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de la República

Modelos de política laboral en el período

La Constitución de 1967, que crea al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se adopta en un contexto social, económico y político crecientemente complejo, que derivaría rápidamente hacia una deriva progresivamente autoritaria que culmina en el golpe de estado militar de junio de 1973.

Desde el punto de vista de la evolución del derecho del trabajo, Barbagelata ubica al período como el de advenimiento de la crisis, y particularmente como la circunstancia en que se produce la *“subordinación de la política social a la económica”*, una frase que se ha hecho muy recurrida en el medio académico uruguayo. Con la aprobación de la ley N° 13720 en 1968 el Gobierno centraliza y absorbe la tarea de determinación de los mínimos salariales, que hasta ese momento eran fijados mediante las dos modalidades clásicas de la negociación colectiva en nuestro país, o sea, la tripartita en los Consejos de Salarios o la bipartita de la convención colectiva.

1968 señala el quiebre entre la tradición de reformismo social avanzado iniciado en el primer batllismo de principios de siglo y la crisis que detendrá ese impulso e inclusive mostrará retrocesos significativos.

Con todo, Barbagelata dedica un breve párrafo a la Constitución de 1967 en el capítulo de evolución del derecho del trabajo en el tomo I vol I de su *“Derecho del Trabajo”*, al reconocer que *“la implantación por la propia Constitución, de un Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Banco de Previsión Social como ente autónomo con administración tripartita evidencia una sensibilidad para el problema social que parece reclamar que se deje fuera a la Constitución de 1967 de un tratamiento unitario de la legislación posterior a 1968”*. Es significativo que, dentro de una concepción muy crítica de la legislación del período, el autor “salve” a la Constitución de la deriva autoritaria y posteriormente flexibilizadora que se produjo en el curso de los años posteriores.

Dejando de lado el modelo autoritario (1973 – febrero 1985) que abdicó de las libertades y derechos fundamentales, y que fue rápidamente en lo laboral superado por la anulación de las principales normas restrictivas en materia de huelga, negociación colectiva y organización sindical dispuestas por el Gobierno del partido Colorado en 1985, el período se continúa con un interregno breve de retorno a la negociación colectiva en Consejos de Salarios (1985 – 1990) que deja paso a la aplicación del modelo flexibilizador (1990 – 2005).

Las fechas precisas de alternancia de los modelos están referidas a los cambios políticos operados, que se tradujeron en la asunción en 1990 de un gobierno cuyo proyecto era abiertamente liberal y preconizaba las privatizaciones y la desregulación en diversos ámbitos de la economía. En lo

laboral optó por el abandono de la convocatoria a la negociación colectiva tripartita, por la promoción del trabajo por cuenta propia propiciado desde una legislación facilitadora (que no reparó en las formas de fraude laboral que podía provocar), por una reforma previsional que impuso un sistema mixto, por la derogación del proceso laboral y la aplicación del proceso civil para la dilucidación de los conflictos individuales de trabajo, y finalmente, en este recuento incompleto, por el incumplimiento de una serie de Convenios Internacionales del Trabajo como los N° 87, 98 y 81, que merecieron sucesivas observaciones de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y en particular el N° 131, sobre método de fijación de salarios mínimos, que llevó al Estado uruguayo a verse compelido a comparecer en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo en 2003 por no convocar a los Consejos de Salarios, que era el método que había adoptado nuestro país para dar cumplimiento a dicho convenio.

Cierto es que el proceso de flexibilidad en nuestro país no tuvo las características que presentó en otros países, en que hubo de aplicarse mediante la derogación o grave afectación de las normas laborales garantistas del trabajador.

En nuestro caso la flexibilidad operó “*de hecho*” o mediante un procedimiento que Guerra y Supervielle denominaron “*desregulación velada*”, o sea, que más que la derogación de normas, se trató de una inaplicación de las normas, ya sea por un notable debilitamiento de los mecanismos inspectivos del Ministerio de Trabajo o ya sea por un igualmente notable descaecimiento de la actividad sindical, que no pudo contener el ímpetu del poder del empleador desatado de todo control. No debe desdeñarse, además, que cierta parte de la academia viró hacia posiciones flexibilizadoras así como algunas corrientes jurisprudenciales, que estuvieron “a tono” con la época.

Esta flexibilidad velada, opaca, “*a la uruguaya*” se debió seguramente al tipo de estructura normativa existente, ya que el ordenamiento jurídico nacional no cuenta con un código del trabajo, ni con una ley general, ni siquiera una consolidación de leyes que hiciera necesario desmontar una trama normativa tutelar y “obstaculizadora” de la iniciativa privada y de la generación de empleo, según rezaba el discurso predominante en ese momento.

En 2005 con el nuevo giro político dado por la asunción del Frente Amplio se produce un cambio relevante en lo laboral, que se trasmutó rápidamente hacia un modelo de reformismo social a poco de instalado el Gobierno.

Los perfiles más nítidos de ese modelo pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Un decidido apoyo a la promoción y protección de la libertad y la actividad sindical, fundamentalmente a partir de la ley N° 17940 de enero de 2006;
- b) La creación de un proceso laboral autónomo para dirimir los conflictos individuales de trabajo, en cuya génesis estuvo el trabajo de Oscar Ermida Uriarte, notorio académico y representante de la mejor doctrina nacional;
- c) La tutela de ciertas categorías como la doméstica y rural, que habían quedado rezagadas en el pasado, ya que no contaban con limitación de la jornada de trabajo ni con un método de fijación del salario similar al resto de los trabajadores de la actividad privada. A ello debe sumarse, por ejemplo, la regulación de las *“relaciones triangulares de trabajo”* (subcontratación, suministro de mano de obra, intermediación, etc) ;
- d) El decisivo impulso de la negociación colectiva en todos los niveles mediante las leyes N° 18508 para el sector público y la N° 18566 para el ámbito privado, que estableció los principios de la negociación, modificó el mecanismo de convocatoria de los Consejos de Salarios (en adelante podrá hacerlo de oficio el Poder Ejecutivo o a pedido de los interlocutores sociales) y reguló aspectos básicos de la convención colectiva (sujetos, articulación, efectos y vigencia).

Esta última norma ha sido impugnada por las Cámaras empresariales ante la Organización Internacional del Trabajo a través de una queja al Comité de Libertad Sindical, aduciendo entre otros fundamentos que no se respeta el principio de la negociación colectiva *“libre y voluntaria”*, entorpecida por una intervención estatal mediante su decisiva incidencia en los Consejos de Salarios.

Sin embargo, una mirada detenida del diseño normativo de la negociación colectiva en la ley N° 18566 permite una lectura totalmente distinta, superadora de las observaciones que ha hecho el Departamento de Normas de la OIT y las propias Cámaras Empresariales.

Estrictamente, en la ley N° 18566 el Estado reduce sustantivamente su intervención en la negociación colectiva, ya que si bien desde la sanción de la ley de Consejos de Salarios en 1943 tenía la facultad exclusiva de convocar esos organismos, desde la reforma implementada por la ley citada se abre la posibilidad a los interlocutores sociales para que negocien bilateralmente el salario y las condiciones de trabajo, y recién luego puede constituirse el Consejo de Salarios para el caso que no se produzca la determinación salarial por convenio colectivo.

La subsidiariedad de la participación del Estado en la negociación de los salarios mínimos es clara si se repara en lo dispuesto en el art. 12 de la ley N° 18566 que prescribe que no será “*necesaria*” la convocatoria de los Consejos de Salarios (tripartitos) en el caso que exista un convenio colectivo vigente en el sector de actividad de que se trate.

El principio, pues, es la libertad y la autonomía, y no el intervencionismo excesivo que argumentan los empleadores.

La Cultura Jurídica del Trabajo

Luego del tratamiento de los modelos de política normativa que se sucedieron en los últimos cincuenta años, corresponde referir a la cultura jurídica nacional y su incidencia en la conformación y orientación del derecho del trabajo y su evolución.

El período considerado en esta exposición coincide con la consolidación, desarrollo e influencia del pensamiento jurídico laboral en la enseñanza, la evolución y la aplicación del derecho del trabajo, cuyo vehículo principal han sido algunas obras capitales de los principales cultores de la disciplina, además de la revista Derecho Laboral, fundada en 1948 por Francisco de Ferrari, Américo Plá Rodríguez y Héctor-Hugo Barbagelata, que continúa hasta hoy siendo la publicación emblemática del laboralismo uruguayo y de reconocimiento internacional en el área latina americana y europea.

En cuanto a las principales obras en lo que va de 1967 en adelante, que revisten la característica de “*clásicas*” en el sentido de re/significarse a partir de nuevas lecturas y de constituirse en aquellos “*libros que nunca terminan de decir lo que tienen que decir*”, según decía Italo Calvino eran los clásicos, debemos citar:

- a) **Los Principios del Derecho del Trabajo** (1975) de Américo Plá Rodríguez, que sintetizó una serie de principios que “*descubrió*” contenidos en nuestro ordenamiento jurídico (protector, irrenunciabilidad, continuidad de la relación laboral, primacía de la realidad, buena fe, razonabilidad y no discriminación) que ha tenido una larga y fecunda influencia en la comprensión y aplicación del derecho del trabajo, aportando una estructura sólida para una normativa muy dispersa, fragmentada y ocasionalmente contradictoria; y
- b) **El Particularismo del Derecho del Trabajo** (1995) de Héctor- Hugo Barbagelata, que partiendo de la singularidad del vínculo laboral y la imposibilidad del derecho común de dar cuenta de la nueva realidad, consistente en las relaciones desiguales que se establecen entre patronos y trabajadores, reflexiona sobre la forma de concebir la igualdad en el derecho laboral, la que deja de ser un punto de partida

para convertirse en una meta del orden jurídico. El autor agrega sugestivas apreciaciones respecto del papel del conflicto, que lo funda no en diferencias en torno a la distribución del producto del trabajo sino en la fuerte limitación que sufre la libertad de la persona que se encuentra sometida a una relación de subordinación jurídica durante el tiempo de trabajo.

En definitiva, la evolución de la legislación laboral de los últimos 50 años, vio sucederse tres modelos político/normativos bien nítidos y diferenciados (autoritario, flexible, reformista); esa legislación y su interpretación y aplicación se robusteció por la construcción de una cultura jurídica rigurosa y pluralista, que se hizo tradición y escuela en el país y en el entorno latino, destacándose por su espesor y por el signo tutelar de la persona que trabaja por cuenta ajena, notas que la distinguen como marca de identidad.