

MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO PARA TRABAJADORES

Tomo I

Facultad de Derecho

Hugo Barretto Ghione
(coordinador)

Héctor Babace
Rodolfo Becerra
Carlos Casalás
Fernando Delgado
Beatriz Durán
Hugo Fernández Brignoni
Daniela García
Graciela Giuzio
Nelson Loustaunau
Pablo Montes de Oca
Carolina Panizza
Virginia Perciballi
Fabián Pita
Juan Raso Delgue
Jorge Rosenbaum
Rosina Rossi
Gabriel Salsamendi
Héctor Zapirain
Laura Zuñiga

COMISIÓN SECTORIAL DE EDUCACIÓN PERMANENTE



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

ÁREA CIENCIAS
SOCIALES Y ARTÍSTICA

SA

MANUAL DE DERECHO DEL TRABAJO PARA TRABAJADORES

TOMO I

Facultad de Derecho

Hugo Barretto Ghione
(coordinador)

Héctor Babace
Rodolfo Becerra
Carlos Casalás
Fernando Delgado
Beatriz Durán
Hugo Fernández Brignoni
Daniela García
Graciela Giuzio
Nelson Loustaunau
Pablo Montes de Oca
Carolina Panizza
Virginia Perciballi
Fabián Pita
Juan Raso Delgue
Jorge Rosenbaum Rimolo
Rosina Rossi
Gabriel Salsamendi
Héctor Zapirain
Laura Zuñiga

Rector de la Universidad de la República: Licenciado Rodrigo Arim

Pro. Rector de Enseñanza: Doctor Juan Cristina

Comisión Sectorial de Educación Permanente (CSEP)

Doctora Beatriz Brena (Presidente) / Magíster Ingeniero Agrónomo Mario Jaso (Director de la Unidad Central de Educación Permanente - UCEP) / Doctor Ingeniero Sergio Nesmachnow (Área Tecnologías y Ciencias de la Naturaleza y el Hábitat) / Magíster Licenciada Gabby Recto (Área Salud) / Contador Antonio Fraga (Área Social y Artística) / Magíster Mario Piaggio (Orden Egresados) / Doctora Silvia Llambí (Orden Docente) / Arquitecta Helena Heinzen (Centros Universitarios del Interior) / Victoria Méndez (Secretaría)

Decana del servicio al que pertenece la publicación: Doctora Cristina Mangarelli

Encargada de Educación Permanente del servicio: Doctora Sol Agostino

Responsable académico de la publicación: Doctor Hugo Barretto Ghione

Coordinador de la publicación: Doctor Hugo Barretto Ghione

Evaluadores externos de la publicación: Profesor Marcos Supervielle y Doctor Francisco Pucci

Diseño Gráfico Original:

Claudia Espinosa / Arquitecto Alejandro Folga / Arquitecta Rosario Rodríguez Prati

Corrección de estilo: Natalia Chiesa

Puesta en página: Licenciada Andrea Duré

Fecha de publicación: Diciembre de 2020

Cantidad de ejemplares: 300

ISBN obra completa: 978-9974-0-1720-7

ISBN Tomo I: 978-9974-0-1721-4

ESTA PUBLICACIÓN FUE FINANCIADA POR LA
COMISIÓN SECTORIAL DE EDUCACIÓN PERMANENTE

EDITADA POR EDICIONES UNIVERSITARIAS
(Unidad de Comunicación de la Universidad de la República – UCUR)

PRÓLOGO, <i>Hugo Barretto Ghione</i>	7
TRABAJO Y DERECHO DEL TRABAJO. SU EVOLUCIÓN. EL FUTURO DEL TRABAJO EN LA VISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, <i>Juan Raso Delgue</i>	11
HISTORIA DEL MOVIMIENTO SINDICAL EN URUGUAY, <i>Gabriel Salsamendi</i>	27
FUNCIONES DEL ESTADO EN LAS RELACIONES LABORALES, <i>Rodolfo Becerra Barreiro</i>	47
EMPRESA, EMPLEADOR Y SUS ORGANIZACIONES. TEORÍAS QUE EXPLICAN LA FUNCIÓN DE LA EMPRESA EN LA SOCIEDAD. LA RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL. EMPRESA SUSTENTABLE, <i>Hugo Fernández Brignoni</i>	61
EL SISTEMA URUGUAYO DE RELACIONES LABORALES: EVOLUCIÓN HISTÓRICA, <i>Virginia Perciballi De Luca y Laura Zúñiga Valettuti</i>	77
TERCERIZACIONES: LEYES QUE LAS REGULAN Y SU REFLEJO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LOS CONSEJOS DE SALARIOS, <i>Fernando Delgado Soares Netto</i>	95
ACOSO SEXUAL Y MORAL EN EL LUGAR DE TRABAJO, <i>Graciela Giuzio</i>	109
PALABRAS FINALES	139

Un curso urgente de Derecho del Trabajo para trabajadores

El *Manual de Derecho del Trabajo para trabajadores* tiene su origen en los cursos de Educación Permanente en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, que bajo la modalidad de formación para nuevos destinatarios se realizan, desde 2011, en la Facultad de Derecho, dirigidos a sindicalistas, en el marco del convenio entre la Universidad de la República y el PIT-CNT.

Gracias a la secuencia anual de estos cursos para trabajadores y su reiteración en uno de los años, en el 2019 se celebró (más que dictar) la décima edición. Además, existe en el haber alguna experiencia similar implementada en el Centro Universitario de Paysandú y se piensa programar otra en el Centro Universitario Regional del Este, de Maldonado. En 2018, como derivación de estas actividades, se implementó un ciclo de profundización, que abordó contenidos de actualidad y debate en el derecho laboral, la organización del trabajo y la producción, y se convocó como alumnos a quienes habían transitado por el curso inicial. En ese caso, se amplió el espectro temático, dando cabida a enfoques multidisciplinarios del mundo del trabajo, por lo que se contó con la cooperación del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, de la Organización Internacional del Trabajo.¹

1 Participaron, en esa oportunidad: los sociólogos Mariana Mendy, Marcos Superielle y Pablo Guerra; el experto del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR), de la Organización Internacional del Trabajo (oit), Fernando Casanova; el presidente de la Fundación Electra, el licenciado Pedro Daniel Weinberg, y docentes de la Facultad de Derecho, así como el director del Instituto Cuesta Duarte, Milton Castellano. La apertura del curso, realizado en el salón de actos de la sede del PIT-CNT, estuvo a cargo del director del CINTERFOR, OIT, el licenciado Enrique Deibe, el director de la Unidad Central de Educación Permanente, el ingeniero agrónomo Mario Jaso, y el director del Instituto Cuesta Duarte y el suscrito como coordinador de los cursos.

El presente libro no solamente detalla las actividades de formación destinadas a sindicalistas, sino que fundamentalmente traza, de manera breve, algunos apuntes sobre la significación de la iniciativa y sobre la experiencia de enseñanza-aprendizaje que la precedió.

En primer lugar, el *Manual...* constituye la materialización de una actividad formativa para trabajadores sindicalizados, que hace parte, a la vez, de las prácticas de un conjunto de docentes de Derecho del Trabajo y de los programas de formación sindical del Instituto Cuesta Duarte. Este doble carril supone una aproximación y un diálogo fecundo entre quienes son actores directos del mundo del trabajo y quienes cultivan la disciplina jurídica que regula las relaciones entre capital y trabajo, lo que se traduce, inevitablemente, en un desafío para las prácticas docentes —que se ven movilizadas por un aula atenta, participante y distinta a la habitual— y para las prácticas sindicales, que se ven enriquecidas, cuando no interrogadas, por un trasfondo de conocimiento referido muy estrechamente al quehacer representativo que desempeñan.

No parece necesario insistir en este espacio sobre la relevancia que el conocimiento y la comprensión de los procesos de transformación de las formas de trabajar tienen para los actores del mundo del trabajo. El futuro del trabajo está en el eje de las reflexiones de la propia Organización Internacional del Trabajo, que lo ha colocado como centro de la celebración del centenario de su creación y ha elaborado un documento esencial, producto de un conjunto de expertos de todas las culturas y procedencias.²

Tampoco parece novedoso decir que para el equipo docente actuante los cursos para sindicalistas comportan una oportunidad privilegiada de contrastar sus construcciones y puntos de vista con los de quienes se encuentran en la trinchera misma de la cotidianeidad del trabajo efectivamente prestado en las actividades más variopintas, lo que hace de la tarea de extensión educativa una verdadera oportunidad de crecimiento personal y profesional.

La conformación misma del grupo docente responde a una concepción pluralista propia de la Universidad de la República, que genera una positiva sinergia entre catedráticos de trayectoria, docentes en pleno desarrollo de sus capacidades y jóvenes integrantes del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, a los que, en los últimos años, se sumaron egresados de la licenciatura en Relaciones Labo-

2 Me refiero al estudio *Trabajar para un futuro más prometedor*, que puede verse en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf> (consultado el 3 de junio de 2019).

rales, lo que ha evidenciado, así, la cercanía disciplinar entre ambas perspectivas.³

El programa del curso, que compone el conjunto de los capítulos del libro, ha ido evolucionando en el devenir del tiempo, como atendiendo a la propia dinámica de las relaciones laborales; relaciones que presentan, por definición, una gran plasticidad por la incidencia de los contextos sociales, culturales, políticos y tecnológicos.

El *Manual...* pretende, así, sintetizar y dar cuenta del estado actual de la normatividad jurídica del mundo del trabajo en sus temas fundamentales y más urgentes para sindicatos y trabajadores, por lo cual debe advertirse, desde ya, que no se trata de un curso general de Derecho del Trabajo, al estilo de los cursos curriculares de la carrera de Derecho o de Relaciones Laborales, sino que estamos ante una propuesta más ajustada a las necesidades de sus destinatarios.

En su estructura más general, el libro comprende una primera parte de corte más teórico e histórico, en que se actualiza el debate del futuro del trabajo tal como se lo concibe internacionalmente (Juan Raso Delgue), se repasa la historia del movimiento sindical en nuestro país (Gabriel Salsamendi) y se estudian los otros dos actores del mundo del trabajo: la empresa (Hugo Fernández Brignoni) y el Estado bajo sus distintas funciones (Rodolfo Becerra Barreiro).

Así presentado el marco básico de los actores o protagonistas de las relaciones laborales, como le gustaba decir a Barbagelata, en la segunda parte se despliega una serie de temas de reciente aparición o desarrollo y se abordan las cuestiones fundamentales del derecho colectivo del trabajo.

En cuanto a los temas específicos, y como ya se ha dicho, el *Manual...* no emprende el repaso y estudio de todas las regulaciones laborales de la relación de trabajo, como si se tratara de un libro de texto, ni tampoco se comporta como un manual práctico de normas laborales.

La opción del curso y del libro ha sido la de elegir aquellas cuestiones que se estiman de más urgente tratamiento y estudio por la demanda de conocimiento que presentan y por la vertiente a menudo controversial de que aparecen revestidas en las relaciones laborales de nuestro país, intentando apegarse a lo que podría llamarse un curso *urgente* de Derecho del Trabajo.

Asuntos como el acoso en el trabajo (Graciela Giuzio), las tercerizaciones (Fernando Delgado), la determinación de la relación de trabajo (Rosina Rossi), la formación profesional y organización del trabajo (Daniela

3 Es oportuno, en esta parte, dejar constancia de que en alguna de las versiones del curso Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales para sindicalistas se incluyó el módulo «Economía laboral», que estuvo a cargo del economista César Failache.

García y Pablo Montes de Oca) y el más reciente fondo de garantía de créditos laborales (Fabián Pita) son abordados con cierto detalle, por entenderse que hacen parte de esos núcleos controversiales con poder transformador de las relaciones de trabajo. Esos encares son precedidos por una mirada en clave histórica acerca de la evolución del derecho del trabajo en nuestro medio, a cargo de Virginia Perciballi de Luca y Laura Zúñiga Valettuti.

En lo referente a las relaciones colectivas de trabajo, Jorge Rosenbaum Rimolo, Carlos Casalás Viera y Nelson Loustaunau estudian el trípode de la negociación colectiva; las formas de protección de la actividad sindical han quedado a cargo de Héctor Babace, y la conflictividad laboral, bajo la responsabilidad de Héctor Zapirain.

El libro no estaría completo si no se trazara una mirada sobre las relaciones laborales en la administración pública, para lo cual Beatriz Durán y Carolina Panizza repasan las formas de contratación, y queda para una próxima edición del *Manual...* el tratamiento de la negociación colectiva en ese sector.

No fue ajeno a este esfuerzo el propósito manifiesto de los trabajadores de que estos cursos de Educación Permanente pudieran acreditarse de modo de permitir una trayectoria educativa formal de los participantes con destino a la licenciatura en Relaciones Laborales. Permítasenos decir que quizá esté retornando el tiempo de reconsiderar este tipo de transiciones hacia los estudios terciarios con mayor amplitud, de manera de abrir nuestra casa de estudios a quienes tienen un conocimiento y unos saberes prácticos que bien pueden ensamblarse con una trayectoria educativa de nivel superior.

Mientras eso no ocurra, los cursos de Educación Permanente en Derecho del Trabajo para sindicalistas, de uno de los cuales el *Manual...* es testimonio definitivo, seguirán configurando una experiencia inestimable que ha llamado la atención —podemos dar fe de ello— de centros universitarios extranjeros que han tomado esto como referencia. Y continuarán sirviendo, nada menos, para mejorar las relaciones laborales a favor del desarrollo de las personas, de las empresas y del país mismo, y contribuirán, de paso, a poner a las prácticas docentes en Derecho del Trabajo más cerca de la palpación de la realidad del trabajo por cuenta ajena. No muchas experiencias educativas en el país cuentan con tales atributos.

Hugo Barretto Ghione

*Profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Director del Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

TRABAJO Y DERECHO DEL TRABAJO. SU EVOLUCIÓN. EL FUTURO DEL TRABAJO EN LA VISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Juan Raso Delgue¹

Introducción

Nuestro propósito es recorrer la evolución histórica del trabajo y del Derecho del Trabajo en los últimos dos siglos y medio, para luego detenernos en algunos problemas que plantean las transformaciones del actual modo productivo a partir de la revolución tecnológica, la automatización y la inteligencia artificial.

Finalmente, haremos referencia al documento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaborado por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, integrada por 27 expertos independientes en representación de Gobiernos, actores sociales y mundo académico. Este documento sin duda marcará la hoja de ruta de las relaciones laborales a lo largo del presente siglo.

Las transformaciones del trabajo

Las opiniones sobre el comienzo de la revolución industrial no concuerdan. Algunos consideran que la primera revolución se produjo en el momento en que se logró la fusión de los metales, es decir, alrededor del 4000 a. de C. en la Mesopotamia, el Oriente Medio y Egipto.

Otros, en cambio, creen que coincide con la época del mercantilismo (1400-1500 d. de C.). El pasaje de la Edad Media a la revolución industrial fue obstaculizado por la ausencia de un mercado suficientemente grande y por la existencia de las corporaciones que, con sus privilegios, impidieron el progreso de la técnica industrial y los nuevos procesos de producción. Según esta tesis, el comienzo de la historia de la industria está marcado por diversos acontecimientos que se registran en los

1 Profesor titular de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República.

siglos XVII y XVIII: la escisión entre el comercio y la actividad técnico-productiva, debido al nacimiento de una verdadera clase de empresarios comerciales; la división del trabajo, es decir, la disgregación del proceso de producción en los laboratorios de los diversos artesanos; el crecimiento del número de obreros y la introducción de mujeres y niños en la actividad industrial desarrollada a domicilio en el campo, y, finalmente, las primeras unificaciones nacionales, que crearon un vasto mercado interno.²

Sin embargo, la tesis más difundida es la que hace coincidir el comienzo de la historia industrial (la revolución industrial) con la difusión del maquinismo a gran escala. Correspondió a James Watt, en 1769, introducir la propulsión de la energía del vapor a inventos mecánicos que ya habían sido experimentados en el siglo anterior. El uso organizado de la máquina trasladó el trabajo de los domicilios obreros a establecimientos centralizados para producir bienes de consumo.³ Nació de esta forma el trabajo subordinado, tal cual lo conocemos en nuestros días, que luego se expandiría y consolidaría con la llamada segunda revolución industrial, a comienzos del siglo XX. La máquina acentuó la brecha entre los empresarios y los obreros, entre aquellos que tenían los medios económicos para poder adquirir los bienes de producción y que generalmente no trabajaban y los que trabajaban sin poder acumular suficiente capital para volverse propietarios de esas máquinas.

Los capitalistas, a su vez, para hacer producir las máquinas debían arrendar fuerza de trabajo y pagar por ella un precio: el salario. La lógica del modelo determinaba que el trabajador no se apropiaba del producto de su trabajo, sino que ese producto pertenecía al dueño de las máquinas, quien pagaba un precio al obrero por la tarea realizada. La distancia entre el empresario dueño de los medios de producción y el trabajador que enajena su trabajo por un precio caracterizaría la relación de trabajo subordinado desde el siglo XVIII hasta nuestros días: por un lado, el capital, que asume los riesgos y la conducción de la empresa, beneficiándose con el lucro que esta produce; por el otro, los trabajadores, que han cedido su fuerza de trabajo por un precio y tratarán de que ese precio sea cada vez más alto, más estable y más seguro. La confrontación *capital-lucro/trabajo-salario* constituirá la esencia del conflicto entre empresa y trabajadores.

La primera revolución industrial se extendió hasta fines del siglo XIX, y en ella el capitalismo afirmó su lógica productiva en el sistema de fábrica. Su bandera ideológica fue el individualismo liberal, y la existen-

2 RASO DELGUE, Juan, La contratación atípica del trabajo, cap. I, 2.a ed., Montevideo, Ediciones Amalio Fernández, 2009.

3 Íd.

cia de mano de obra barata permitió una explotación en gran escala. Trabajadores de todas las edades y con escasa capacitación cumplían extenuantes jornadas de trabajo, percibiendo empobrecidos salarios. Las corrientes migratorias hacia nuevos países constituían un alivio al desborde de los congestionados mercados de trabajo de las naciones europeas. El Estado, formalmente separado de los intereses del capital, tutelaba, sin embargo, esos intereses, reprimiendo la protesta obrera. Es esta una etapa de gran desequilibrio entre clases dominantes y clases dependientes. Las relaciones de trabajo están marcadas por la coacción y el enorme poder del empleador. Frente al fracaso de la protesta obrera, fueron adquiriendo fuerza nuevas ideologías (marxismo, anarco-sindicalismo), que preconizaban la caída del capitalismo, víctima de sus contradicciones internas y del desarrollo de la lucha obrera. También aparecieron ideologías menos radicales, como el pensamiento cristiano recogido en la encíclica *Rerum novarum* (1891) de León XIII. En los países industrializados de más antigua data (Inglaterra, Estados Unidos) comenzaron a aparecer concesiones a las exigencias de los trabajadores y a producirse modernizaciones en las relaciones laborales. La Fabian Society —fundada en Inglaterra en 1883 y base del futuro Partido Laborista fundado en 1900— promovería tendencias socialistas no revolucionarias.

Pero el verdadero desarrollo del trabajo subordinado —tal cual lo conocemos en nuestros días— se produjo con la segunda revolución industrial, a partir, precisamente, de comienzos del siglo XX. La utilización de nuevas fuentes de energía (fundamentalmente el petróleo y la electricidad), la invención del motor de combustión interna, la producción del acero, la naciente industria química y —en lo económico— la concentración de capitales y medios de producción impulsaron cambios cualitativos en los sistemas industriales.

Fruto de esta nueva organización del trabajo y expresión de la segunda revolución industrial fue un modelo de fábrica cuyo arquetipo era la fábrica fordista. En 1909 Henry Ford anunció la producción del modelo T, un automóvil práctico e igual para todos y destinado a ser producido para un mercado masivo. Ford comenzó a producir el modelo en serie sobre líneas de montaje a partir de 1913. El cambio de la primera a la segunda revolución industrial no está solo marcado por la línea de montaje, sino por la introducción en la fábrica fordista de la organización científica del trabajo. Fue Frederick Taylor el hombre que supo racionalizar los procesos productivos al buscar mayor regularidad y rentabilidad del trabajo asalariado. Su mayor preocupación era aumentar la producción y elegir la mejor vía —la *one best way*— para aumentar la productividad de hombres y máquinas.

Con Taylor se desarrolló la cuestión central en los modos de producción del siglo XX, que era el aumento de la productividad del trabajo subordinado. Taylor introdujo los conceptos de «justo salario» para un «justo trabajo». El «justo trabajo» era determinado por un estudio científico de los movimientos del trabajador, que indicaba el método de producir en el menor tiempo posible. La consecuencia sería que el mayor esfuerzo del trabajador se traducía en un aumento del salario. Taylor buscó la optimización del tiempo de trabajo. Tiempos precisos y definidos; ritmos de trabajo constantes; repeticiones cada vez más rápidas. La célebre imagen de Charles Chaplin apretando tuercas en *Tiempos modernos* es representativa de esas esquizofrénicas repeticiones. El método taylorista requería que el trabajador realizara en determinado espacio físico (la fábrica) una pequeña tarea en el proceso productivo, repitiéndola al infinito. La organización científica del trabajo se volvió un instrumento de anulación del hombre y de rápido deterioro de su existencia. Taylor pedía a los obreros, que sometía a sus experimentos, que no pensarán mientras efectuaban los movimientos indicados, es decir, les solicitaba el máximo del automatismo. La lógica del sistema taylorista llevaba a la destrucción de los obreros que superaban la edad de la plena actividad muscular. Los diarios europeos reportaron en 1912 que a un ingeniero inglés que visitaba una de las primeras fábricas taylorizadas le llamó la atención ver solo obreros jóvenes y vigorosos. Preguntó a Taylor dónde estaban los viejos. Este no contestó. Luego, frente a la insistencia del inglés, le ofreció un cigarro y contestó tranquilamente: «Vayamos, fumando, a visitar el cementerio».⁴ Es probable que el episodio fuera exagerado por la prensa europea, pero documenta la brutalidad de la aplicación del método.

Fue también un método que dividió a los trabajadores en categorías rígidas, que los mismos trabajadores, décadas más tarde, defenderían. Tiempos de trabajo fijos en tiempos predeterminados se retribuían con estructuras salariales estrictamente proporcionales a las tareas realizadas. El método exigía, por otra parte, una rígida supervisión y control por parte de los mandos medios y superiores, lo que desarrolló con especial fuerza la idea del poder disciplinario, cuya otra cara era la *subordinación*. Finalmente, esa forma de trabajo —de estructura tan rígida— estaba destinada a continuar mientras continuara la evolución productiva de la empresa. Por lo tanto, el contrato de trabajo por tiempo indefinido completó, junto con la fábrica, la categoría, el salario fijo, la subordinación y el trabajo en tiempos predeterminados, el conjunto de características de la relación laboral en la segunda revolución industrial.

4 Íd.

Como hemos expresado, en la metodología laboral de Taylor no existía especial preocupación por la integridad física y psíquica del trabajador, motivo por el cual fue creciendo el conflicto social entre las empresas tayloristas y las organizaciones sindicales. De ahí derivó un efecto no deseado del modelo: la expansión y fortalecimiento de la organización sindical. En efecto, el sindicato se potenció desde el comienzo del siglo XX precisamente como reacción al *industrialismo*, expresión típica de la segunda revolución industrial. Taylorismo-fordismo y sindicalismo fueron como hermanos que se odian: la presencia de uno fue condición del otro. El taylorismo-fordismo provocó —sin quererlo— el desarrollo y el éxito del movimiento sindical. El modelo, con sus teorías sobre la producción, igualaba a los trabajadores, y el sindicalismo supo transformar esa igualdad en solidaridad. En esta lucha no hubo ni vencidos ni vencedores, pero debe destacarse la conclusión de que el taylorismo marcó la forma del sindicalismo.⁵ Frente al poder del empresario y la hostilidad del Estado, los trabajadores se unieron en categorías y territorios, para dar un efecto multiplicador a sus fuerzas. La fábrica, las categorías, los tiempos de trabajo predeterminados, los salarios fijos, todo ayudó a formar esa conciencia común fortalecida por el efecto nivelador e igualitario del taylorismo.⁶

El sindicalismo se organizó en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial, pero fue a partir de los años cincuenta que se produjo su gran desarrollo. Las organizaciones obreras planteaban sus reivindicaciones a través del conflicto. Las empresas —generalmente en una situación de expansión económica— podían hacer concesiones a las reclamaciones sindicales. Se produjo un *círculo virtuoso* —huelga, mejoras de las condiciones de trabajo, períodos de paz, nuevamente huelgas y nuevas condiciones laborales más favorables—, que constituirá el gran pegamento de la representatividad y del poder del sindicato. Este se institucionalizó en la empresa y en la sociedad, mientras se generalizaban las políticas sociales en favor de los trabajadores. El taylorismo-fordismo, a partir de la reacción de los trabajadores organizados en sindicatos, no fue solo un modo de producir, fue algo más importante: una manera de pensar la sociedad y sus tutelas, y con base en la visión tripartita del fenómeno *trabajo* (empleadores, trabajadores y Estado regulador) permitió concebir e impulsar institutos como el de la seguridad social, con aportes de todos los actores sociales.

La etapa del desarrollo del sindicalismo y del Estado de bienestar —*welfare state*— concluirá con un periodo de crisis y cambios, que conven-

5 RICCIARDI, Mario, *El futuro de los sindicatos*, conferencia dictada en Cusco, Perú, 6 de setiembre de 1994.

6 Íd.

cionalmente ubicamos a partir de la crisis mundial del petróleo, en 1973, momento en que la creciente desocupación, la inflación monetaria en muchos países, los grandes cambios tecnológicos provocarán mutaciones en el sistema de relaciones laborales.

A partir de la década del ochenta comienza un proceso de transformación mundial de los Estados que los va alejando de esa imagen de Estado protector y mediador en el sistema. El Estado de bienestar social, el Estado asistencial cede ante la concepción de un nuevo Estado que debe retirarse en lo posible del sistema, lo que deja que este se regule por las leyes naturales del mercado.

Los avances tecnológicos que se producen en la segunda mitad del siglo XX transforman los métodos de producción de la segunda revolución industrial. El chip es el pequeño símbolo de la gran transformación. Las nuevas tecnologías provocan una verdadera revolución en el campo de las relaciones laborales, que podemos resumir en tres aspectos:

- a. en el individual, las nuevas tecnologías permiten al hombre multiplicar su capacidad de acción, lo que determinará la sustitución de grandes contingentes de mano de obra por sofisticadas máquinas y la promoción de un reducido número de trabajadores con la suficiente formación y capacitación para operar esas máquinas;
- b. en el colectivo, se produce una fragmentación del sistema: por un lado, ya no será fácil organizar trabajadores con intereses y condiciones económicas muy diferentes; por el otro, existirá una gran movilidad de las empresas en un mercado que premiará aquellas que apostaron a la reconversión industrial y condenará a la quiebra a las que no se adecuaron a los cambios;
- c. finalmente, las nuevas tecnologías y la reconversión promueven nuevas formas de gestión del trabajo, que procurarán fundamentalmente una mayor productividad y competitividad.

Las nuevas tecnologías y la afirmación del neoliberalismo como ideología dominante confluyen en el fenómeno denominado globalización o mundialización de la economía. Como expresa Morgado Valenzuela estamos ante un nuevo orden económico mundial, en el que «se acelera, extiende y profundiza la internacionalización de las economías nacionales, ampliando sus relaciones de interdependencia y de dependencia, a la vez que reduciendo su campo de autonomía y tornando más difusas las esferas de soberanía de los Estados nacionales».⁷

7 MORGADO VALENZUELA, Emilio, «Las perspectivas del Derecho del Trabajo en un mundo globalizado», disertación presentada en el Seminario Internacional El Derecho del Trabajo ante el Nuevo Milenio, Santo Domingo, República Dominicana, del 26 al 28 de abril de 1999.

La definición abarca los diversos aspectos de la mundialización, fenómeno que no solamente incide en el Derecho del Trabajo y de las relaciones laborales, sino que alcanza a la misma soberanía de los Estados y a la identidad nacional de un país. En el pasado esa identidad estaba conformada, entre otros elementos, también por la pertenencia del capital a sus nacionales y por la producción de su industria nacional. Hoy los capitales emigran y los productos importados sustituyen a los nacionales, las empresas extranjeras adquieren las endeudadas fábricas locales y las estrategias comerciales y las reglas de la organización del trabajo son dictadas desde afuera.

La lógica de la mundialización es una lógica duramente selectiva. Solo aquellos que logren gobernar los cambios y dediquen sus fuerzas a producir más y mejor sobrevivirán. En esta lógica, el mercado se volverá el nivelador mundial: premiará a los fuertes y eliminará a los débiles.

Bajo el influjo de las nuevas tecnologías y de las nuevas ideas, el modelo de trabajo cambia. Fábricas reducidas, flexibilización de las categorías, expansión del trabajo formalmente independiente y externo a la fábrica son algunas de las principales expresiones de los cambios. El generalizado individualismo promueve valores muy distantes de aquellos que habían marcado la experiencia sindical de la segunda revolución industrial, que se expresan de forma diversa: el éxito individual como elemento ejemplarizante y objeto de admiración, la exacerbación del consumo, el mejoramiento de la calidad de vida, la búsqueda de productos cada vez más diferenciados, el culto narcisista de la imagen y el físico.

El impacto de las tecnologías en el trabajo

Las nuevas tecnologías —especialmente aquellas vinculadas a la robótica, las aplicaciones, las TIC— producen, en la segunda década del siglo XXI, cambios tan sustanciales y rápidos que determinan modificaciones de una intensidad nunca experimentada con anterioridad. Hablamos de su efecto disruptivo en el empleo: se multiplican los desafíos para la organización del trabajo y la producción, mientras se diluye el concepto tradicional de la subordinación, que dividía con criterios claros y sencillos la dependencia y la autonomía liberal.

Blanco —citando el informe de 2014 del McKinsey Global Institute— señala entre las tecnologías que impactan fuertemente en el trabajo la reproducción e impresión 3D, la automatización del trabajo de conocimiento, la tecnología de la nube, la robótica avanzada, los vehículos autónomos o casi autónomos, la genómica de nueva generación, y nuevas

modalidades de producción y almacenamiento de energía.⁸ Pero también veremos que las nuevas tecnologías pueden transformar el trabajo de sectores aparentemente tan tradicionales como el rural.

Podemos ordenar algunas características positivas comunes a las nuevas tecnologías:

- requieren más conocimientos del trabajador y, por lo tanto, pueden traducirse en la expresión «más cerebro y menos músculo». Así, se favorece la incorporación de aquellos trabajadores que apuestan a un crecimiento —en profundidad y variedad— de sus saberes. Una consecuencia implícita es la abertura a una mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo de calidad, al requerirse cada vez menos esfuerzo físico y más competencias cognitivas;
- nacen nuevos sectores productivos: la industria del software, la robótica, la inteligencia artificial, etcétera. Al mismo tiempo, la variedad de la oferta de productos y servicios retroalimenta nuevas ofertas, que requieren habilidades novedosas;
- los ciudadanos de cualquier nivel social acceden fácilmente a servicios, de los que antes estaban excluidos los sectores más pobres. De algún modo, la telefonía celular se ha vuelto un ejemplo del efecto democratizador e inclusivo de muchas nuevas tecnologías;
- algunas disciplinas y actividades han hecho extraordinarios progresos con base en las nuevas posibilidades que brindan las tecnologías, la acumulación de datos y la robótica, como es el caso de la medicina;
- nuevos trabajos nacen de la industria del software: entre ellos, el teletrabajo, la construcción de datos, el entretenimiento, la popularización de la economía, etcétera.
- También es cierto que las tecnologías tienen un reverso negativo, que se expresa en diversos aspectos:
- ritmos intensos y rápidos de trabajo durante horarios prolongados;
- variabilidad e imprevisibilidad de la actividad cotidiana a realizar;
- incremento de las responsabilidades del trabajador para resolver problemas de modo continuo;
- tensiones en el trabajo, con generación de estrés y proyecciones en la salud psicofísica del trabajador;

8 BLANCO, Óscar, «Las tecnologías disruptivas y su impacto en la relación de trabajo», ponencia presentada en el XXXIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Barranquilla, Colombia, mayo de 2016.

- destrucción o confinamiento del sindicato;
- clima de presiones para obtener la ilimitada disponibilidad de los asalariados en la empresa.

De todos modos, parece evidente que el gran desafío de las nuevas tecnologías y de la automatización es la formación y la construcción de empleabilidad de las personas, más allá de la evaluación que podamos hacer de ellas. Los cambios —buenos o malos, o mejor dicho, buenos y malos— han venido para quedarse, y la peor estrategia educacional, laboral o aun sindical es desconocerlos.

Isabella *et al.* destacan la potencialidad de las actuales tecnologías al señalar «su enorme capacidad de multiplicar el esfuerzo humano, haciendo necesario, por lo tanto, menos cantidad de trabajo para producir una cantidad dada de cualquier bien o servicio». Las actuales tecnologías —expresan— plantean la cuestión de la cantidad de empleos que serán necesarios en el futuro y su posible impacto en una masiva destrucción de tales, que dispare los niveles de desempleo estructural, lo que alertará sobre el hecho de que las máquinas no solo pueden realizar trabajos basados en esfuerzo físico y tareas repetitivas, sino que, progresivamente, podrán realizar tareas antes solo reservadas al ser humano, como «aprender, crear, resolver problemas imprevistos».⁹ La humanidad está transitando de la automatización a la creación de inteligencia artificial. Si, por un lado, *automatización* alude a la repetición de acciones por sí solas, sin la intervención de un individuo (ya desarrollada con la electromecánica y luego la electrónica), la introducción de las TIC, por otro, promueve una nueva etapa de la automatización, que alcanza no solo a los movimientos, sino también a los conocimientos. Hablamos hoy de la inteligencia artificial como disciplina que estudia el tratamiento del conocimiento y el razonamiento, y que permite que una máquina realice funciones normalmente asociadas a la inteligencia humana: comprensión, razonamiento, diálogo, adaptación, aprendizaje automático.¹⁰

9 ISABELLA, Fernando; PITTALUGA, Lucía, y MULLIN, Gastón, *Automatización y empleo en Uruguay: una mirada en perspectiva y en prospectiva*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2017, p. 7 (prólogo de Álvaro García).

10 Isabella *et al.*, op. cit., p. 11.

El futuro del trabajo en la visión de la Organización Internacional del Trabajo

Como expresaba Plá Rodríguez en 1965 con palabras que conservan plena vigencia, «la razón de ser esencial de la OIT es concretar, en forma eficaz y permanente, el propósito de internacionalizar la protección del trabajador». ¹¹ Agregaba el eminente juslaboralista compatriota que existían para ello cinco razones:

1. la universalidad de los problemas del trabajo;
2. el peligro de la competencia desleal;
3. la solidaridad entre los trabajadores de los diversos países;
4. el desarrollo de las migraciones;
5. la contribución a la paz.

Concluía Plá Rodríguez que Uruguay no solo fue uno de los miembros incondicionales de la OIT, desde su fundación y hasta la actualidad, sino que los ideales y los propósitos de la organización siempre han sido los de todo el pueblo uruguayo, «sin ninguna distinción de matices ideológicos ni de clases sociales». ¹²

La opinión consignada por el juslaboralista hace cinco décadas continúa en el presente con plena vigencia. En esta línea, la reciente publicación del informe de la Organización Internacional del Trabajo, titulado *Trabajar para un futuro más prometedor*, constituye una clara hoja de ruta para reflexionar sobre los desafíos que enfrentará el sistema de relaciones laborales en los próximos años y quizás décadas.

Queremos destacar, a modo de introducción, tres aspectos generales del informe:

- a. la visión optimista sobre un futuro que aparece lleno de incertidumbre y que, de algún modo, nos asusta y preocupa. Es posible gobernar ese futuro —hoy incierto— en la medida que reconozcamos los desafíos y los enfrentemos;
- b. la necesidad de profundizar las políticas públicas en materia de empleo. En este sentido, el informe, a lo largo de sus páginas, asigna un rol central al Estado en la gobernanza de los cambios y, en especial, de las relaciones laborales;

11 PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Los Convenios Internacionales del Trabajo*, Montevideo, Editorial Martín Bianchi Altuna, 1965, pp. 17-19.

12 PLÁ RODRÍGUEZ, op. cit., p. 369.

- c. la afirmación de que toda construcción del futuro deberá ser fruto de una elaboración colectiva: «Nos encontramos —afirma enfáticamente el documento— ante desafíos colectivos que exigen respuestas colectivas».¹³

A partir de estas consideraciones iniciales, nos proponemos analizar, en el breve espacio de este capítulo, cinco puntos que, a nuestro juicio, merecen un mayor destaque y que obligan a la reflexión y a la acción: 1) la cuestión de la formación continua y la recalificación profesional; 2) los problemas y retos del tiempo de trabajo y de la vida personal que señala la organización; 3) la importancia de un ambiente sustentable para la construcción del trabajo decente; 4) la protección social en un sistema en el que va desapareciendo el trabajo subordinado, y 5) la importancia de las políticas fiscales en la redistribución de la renta y de evitar, en definitiva, el desequilibrio del sistema.

Con relación a la formación continua, el documento apunta a la necesidad de invertir en más formación, en consideración de los cambios bruscos y continuos que las tecnologías producirán en las competencias laborales y en la organización del trabajo.

Para ello es necesario reconocer *el derecho a un aprendizaje a lo largo de la vida* que permita a las personas adquirir competencias, perfeccionarlas y reciclarse profesionalmente. El aprendizaje permanente deberá englobar el aprendizaje formal e informal desde la primera infancia y toda la educación básica hasta la vida adulta. Los Gobiernos, los trabajadores y los empleadores, así como las instituciones educativas, tienen responsabilidades complementarias a la hora de generar un ecosistema de aprendizaje a lo largo de la vida que sea efectivo y cuente con la financiación adecuada.¹⁴

Para ello será indispensable, además:

Incrementar las inversiones en las instituciones, las políticas y las estrategias que presten apoyo a las personas a lo largo de las transiciones que entraña el futuro del trabajo. Los jóvenes necesitarán ayuda para navegar por las cada vez mayores dificultades que entraña la transición de la escuela al trabajo. Habrá que aumentar las posibilidades de los trabajadores de edad avanzada para que puedan seguir siendo económicamente activos mientras lo deseen, lo que a su vez generará una sociedad activa a lo largo de toda la vida. Será preciso ayudar a todos los trabajadores en las transiciones cada vez más frecuentes del mercado de trabajo, que afrontarán en el curso de sus vidas. Las políticas activas del

13 OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor - Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra, OIT, 2019, p. 34.

14 OIT, op. cit., p. 11.

mercado de trabajo han de hacerse proactivas y han de ampliarse los servicios públicos de empleo.¹⁵

Sobre los tiempos de trabajo, el informe de la OIT afirma que uno de los objetivos futuros del trabajo será lograr que los trabajadores tengan una mayor soberanía sobre su tiempo de labor.

La capacidad de tener más opciones y de ejercer un mayor control sobre sus horas de trabajo —expresa— mejorará su salud y su bienestar, así como el desempeño personal y empresarial. Los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores deben invertir esfuerzos en elaborar acuerdos sobre la ordenación del tiempo de trabajo que permitan a los trabajadores elegir los horarios de trabajo, sujetos a las necesidades que tenga la empresa de una mayor flexibilidad.¹⁶

Uno de los desafíos que se anuncia es la capacidad y habilidad de las organizaciones de empleadores y trabajador de negociar sobre los tiempos de trabajo.

El diálogo social —reconoce el documento de la OIT— es una herramienta importante para forjar acuerdos innovadores sobre la ordenación del tiempo de trabajo, adaptados a los trabajadores y a los empleadores. Así, los trabajadores, tanto hombres como mujeres, podrían organizar sus horarios con arreglo a sus responsabilidades domésticas.¹⁷

El informe también aborda la cuestión de los tiempos fijos y los tiempos variables, modalidad esta última cada vez más difundida en las relaciones laborales:

Urge garantizar la dignidad de las personas que trabajan «por llamada», de manera que realmente tengan opciones de flexibilidad y control sobre sus horarios. Recomendamos que se adopten medidas de reglamentación apropiadas que establezcan un número mínimo de horas garantizadas y previsibles. Se deberían adoptar otras medidas para compensar el horario variable con una prima por un trabajo que no está garantizado y una remuneración por tiempo de espera para compensar los periodos en los que los trabajadores por hora están «de guardia».¹⁸

Otro aspecto sobre el que reflexiona el texto de la OIT es el relativo al ambiente y al desarrollo sostenible.

15 OIT, op. cit., pp. 11 y 12.

16 OIT, op. cit., p. 42.

17 Íd.

18 OIT, op. cit., p. 42.

Los países —anota— deben ahora priorizar inversiones sostenibles a largo plazo que favorezcan el desarrollo humano y protejan el planeta. Con nuevas normas, incentivos empresariales y objetivos de política económica pueden orientarse mejor las inversiones hacia ámbitos de la economía que promuevan empleos decentes, igualdad de género y desarrollo sostenible, proporcionando, al mismo tiempo, una base para actividades de alto valor añadido. El objetivo general es invertir en «trabajo decente y sostenible», una expresión que utilizamos para designar la vía del crecimiento y el desarrollo centrados en las personas, con el fin de lograr trabajo decente para todos.¹⁹

La automatización, la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías desencadenarán un proceso productivo sin precedente en la historia de la economía global. Pero no todo desarrollo es necesariamente funcional al bienestar de la humanidad y del planeta. Por tal motivo, es necesario conectar las futuras estrategias productivas en un marco conceptual de *desarrollo sostenible*. Entendemos por tal la forma de desarrollo que permita satisfacer las necesidades actuales sin perjudicar los recursos y las oportunidades de crecimiento de las futuras generaciones. Debemos aprender a diferenciar la economía sostenible del desarrollo no sustentable. Por ejemplo, generar energía eléctrica a partir de paneles solares es una expresión de energía autosustentable, que permite una actividad sostenible a futuro, mientras que producir energía a partir del uso de petróleo no es sostenible, porque no hemos inventado cómo crear petróleo.

El futuro de la economía y el trabajo nos envía, por lo tanto, una señal de alerta: una buena parte de las actividades productivas promovidas por las nuevas tecnologías y la organización del trabajo no serán necesariamente sostenibles a medio y largo plazo si no promovemos políticas públicas de sustentabilidad.

Con relación a las tutelas sociales, el documento expresa que uno de los grandes desafíos del futuro del trabajo serán, sin duda, las reformulaciones de las protecciones del ciudadano trabajador ante su eventual marginación de las posibilidades de empleo que ofrecerán las nuevas tecnologías. La reducción del trabajo subordinado-asalariado (que las estadísticas globales hoy ubican en la franja del 25 % de la población económicamente activa del mundo)²⁰ pone en crisis el modelo bismarckiano de seguridad social, porque serán cada vez menos los trabajadores en condiciones de contribuir con sus prestaciones al sistema.

19 OIT, op. cit., p. 49.

20 Véase el Informe Anual 2015 del director de la OIT.

Deberá pensarse modelos a partir de una base tributaria que grave la mayor riqueza producida, como contracara a la exclusión que esa riqueza genera. Se ha expresado que «los robots deberán cotizar a la seguridad social». Es una forma de decir, pero encierra una realidad evidente: la mayor producción de riqueza con menos trabajo humano deberá parcialmente devolverse a la sociedad a través de tributos fiscales. En esta línea, el informe de la OIT se detiene sobre el rol que deberá cumplir la seguridad social en el futuro:

La protección social es un derecho humano y es esencial para que los trabajadores y sus familias puedan gestionar sus futuras transiciones. Ante las transformaciones que se están produciendo y que darán lugar a perturbaciones y desplazamientos de población, la protección social libera a los trabajadores de temores e inseguridades, y les ayuda a participar en los mercados laborales.²¹

También destaca el documento que «la protección social es un factor productivo que ayuda a las personas y a las economías a prosperar». Pero alerta:

Sin embargo, más de la mitad de la población mundial sigue estando absolutamente desprotegida, una parte bastante considerable de la población solo está parcialmente cubierta, y los cambios en la organización del trabajo han creado nuevas deficiencias que es preciso subsanar.²²

El informe de la OIT apuesta, precisamente, a una solidaridad global que permita compensar los desequilibrios económicos que inevitablemente se producirán a nivel individual.

El futuro del trabajo —afirma— precisa un sistema de protección social sólido y con capacidad de respuesta, basado en los principios de solidaridad y de reparto de los riesgos, que ayude a satisfacer las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida.²³

Los Gobiernos —dice el informe— tienen que garantizar la protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez, con un piso que ofrezca un nivel básico de protección a todas aquellas personas que la necesiten, complementado con regímenes de seguro social contributivo que proporcionen niveles más altos de protección.²⁴

Finalmente, con relación al rol de las políticas fiscales, el informe de la OIT promueve las políticas públicas como instrumento de ordenación de

21 OIT, op. cit., p. 36.

22 Íd.

23 OIT, op. cit., p. 12.

24 OIT, op. cit., p. 37.

las oportunidades de trabajo del futuro y de la tutela de los desequilibrios que las transformaciones tecnológicas del trabajo podrán producir. Para ello, es evidente que la importancia del sistema fiscal de un país y su capacidad recaudatoria son decisivas. En este tema hay que ser claros: el futuro —a partir de las nuevas tecnologías— creará más riqueza, pero sin una política de distribución adecuada de esa riqueza, las diferencias sociales serán cada vez más acentuadas y podrán poner en crisis la propia sobrevivencia de las naciones.

El informe de la OIT es particularmente preciso y severo en el tema de las políticas fiscales.

La aplicación efectiva de políticas fiscales justas —indica— es crucial para financiar la inversión en trabajo decente y sostenible. Los sistemas fiscales han de ser equitativos y coherentes con el fomento del trabajo decente, el crecimiento económico y el desarrollo empresarial, y la recaudación ha de ser suficiente para cumplir las ambiciones del programa centrado en las personas.²⁵

Evidentemente, el futuro del trabajo nos enfrenta a cuestiones complejas que requerirán, inevitablemente, de la acción de todos los actores y de un fuerte ejercicio de diálogo social para alcanzar soluciones sólidas. Así lo expresa nítidamente la OIT: «Los desafíos del futuro son desafíos colectivos que exigen respuestas colectivas».

25 OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor - Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra, OIT, 2019, p. 53.

HISTORIA DEL MOVIMIENTO SINDICAL EN URUGUAY¹

Gabriel Salsamendi

Orígenes y desarrollo

Según un censo policial realizado en 1900, en Uruguay había 915.000 habitantes, cifra que ascendió a 1.042.686 en 1908 de acuerdo al censo realizado en dicho año.²

La lucha por la conquista de una jornada de ocho horas se encontraba en pleno auge, no solamente en Uruguay, sino en el mundo entero, y su expresión más simbólica fueron los hechos de Chicago de 1886, que determinaron la ejecución de quienes entraron a la historia como los mártires de Chicago. Durante esta etapa, algunos gremios lograron esta limitación de jornada, aunque no todos alcanzaron a mantenerla, y menos aún a exigir su cumplimiento.

El medio rural en el período

Entre 1840 y 1890, el alambramiento de los campos, sumado a las guerras civiles, produce un importante éxodo de población rural a los pueblos, aunque permanece en el medio rural el gaucho domesticado, que se transforma en peón.³ Se la caracteriza como una población que lleva una vida en condiciones inaceptables, tanto económicas como

1 El presente capítulo se compone en su totalidad de extractos del material de estudio sobre *Historia del movimiento sindical*, de los autores Héctor Zapirain, Ignacio Zubillaga y Gabriel Salsamendi. Facultad de Derecho. Disponible en: <<https://publicaciones.fder.edu.uy/index.php/me/article/view/30>>.

2 MANTERO ÁLVAREZ, Ricardo, *Historia del movimiento sindical uruguayo*, Montevideo, FCU-Asociación de Bancarios del Uruguay, 2003, p. 53.

3 PIÑEIRO, Diego, «Violencia, conflicto e integración social en el agro uruguayo», ponencia presentada en el Seminario Internacional Violencia y Ciudadanía, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, junio de 1998.

sociales, y sujeta a los fanatismos políticos, que provocan continuos enfrentamientos.⁴⁵

La inmigración europea

Las corrientes migratorias atrajeron trabajadores calificados, que provenían de una Europa donde, revolución industrial mediante, sumada a durísimas condiciones de trabajo, surgieron las ideas anarquistas y socialistas, que propugnaban la eliminación del naciente capitalismo y la sustitución de este por un sistema que no se basara en la explotación del hombre por el hombre. Estos trabajadores organizaron los primeros sindicatos, imbuidos por estas ideologías, fundamentalmente el anarquismo.

Esta situación generó diversas respuestas: desde la represión ensayada en Argentina, que con la sanción de la Ley de Residencia en el año 1902 provocó una huida importante hacia Montevideo, a la tolerancia a estos perseguidos impulsada por el gobierno de Batlle y Ordoñez, que le granjearon la simpatía y, en algunos casos, el apoyo de militantes anarquistas.

La defensa del batllista Domingo Arena en las páginas del diario *El Día* nos da una muestra de esta postura:

[...] Esos llamados agitadores son los que despiertan al obrero de su letargo, son los que dan vida a sus latentes aspiraciones de mejoramiento, los que señalan el camino que puede llevar al éxito y los que, en fin, disciplinando las masas y organizando la resistencia, hacen posible la lucha.⁶

El gobierno batllista y los sindicatos

La calificación de la postura del gobierno batllista ante los sindicatos y la cuestión social no recoge unanimidades entre los historiadores. Hay quienes ven en este periodo un Gobierno que apoyó a los movimientos

4 FRUGONI, Emilio, «Discusión parlamentaria sobre la ley de 8 horas», en Cámara de Representantes, *Diario de Sesiones*, 28 de mayo de 1913, p. 505.

5 El periódico *El Socialista* señala, luego de sancionada la ley, que el diputado Frugoni fue el único que propuso incluir a los trabajadores rurales en la legislación de limitación de la jornada, «hecho este último indiscutible» (BARRÁN, José Pedro, *Batlle, los estancieros y el imperio británico*, t. 5, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1984, p. 104).

6 ZUBILLAGA, Carlos, *Pan y trabajo*, Montevideo, Librería de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 1997, p. 64.

obreros y quienes perciben que la actitud no pasó de la tolerancia, y que cuando se desataron conflictos importantes, no dudó en reprimir. En esta lógica, el Gobierno impulsó una serie de leyes de corte protector, y la más recordada, vigente hasta el día de hoy, es la que establece la limitación de la jornada en ocho horas, que abarcaba una importante cantidad de actividades, aunque excluía otras, como el caso del trabajo rural. Se asentaba también en una dicotomía entre lo antiguo y lo nuevo, la barbarie y la civilización, colocando en las categorías *antiguo* y *barbarie* al campo, «lo criollo y sus rasgos (comunitarios, tradicionales, campesinos, vitales, extrarracionales) [...]».⁷

El nucleamiento sindical

Desde fines del siglo XIX se registran intentos de unificación de organizaciones sindicales, que se vieron sistemáticamente frustrados; muchos de ellos no pasaron de la intención.

LA FEDERACIÓN OBRERA REGIONAL URUGUAYA

Entre los días 25 y 27 de agosto de 1905 se celebra su Congreso Constituyente, precedido de un muy importante acto conmemorativo del Primero de Mayo. Es una organización de clara definición anarquista, ideología predominante en el movimiento sindical de la época.

Entre las preocupaciones principales figuraba la reducción de la jornada y su establecimiento en un máximo de ocho horas, lo que fuera alcanzado por varios sindicatos nucleados en la Federación Obrera Regional Uruguaya (FORU), aun antes de la sanción legislativa de la Ley N.º 5350. A finales de 1905, en su segundo congreso, se empieza a notar una merma en la cantidad de sindicatos que concurren, lo que da claras señales de debilitamiento.⁸

En el año 1913 la FORU organiza a los trabajadores de Juan Lacaze, y se desata a mediados de dicho año «[...] un paro general que involucró a las fábricas de tejido y papel, a los obreros portuarios y a los de la cercana cantera de piedra El Minuano y otras adyacentes».⁹

En el mes de noviembre, y en solidaridad con los trabajadores en paro, todos los trabajadores de la localidad se unen a la huelga, y como respuesta, los empleadores despiden a un importante número de trabaja-

7 REAL DE AZÚA, Carlos, *El impulso y su freno*, Montevideo, Ed. Biblioteca Artigas, 2009, p. 58.

8 D'ELÍA, Germán, y MIRALDI, Armando, *Historia del movimiento obrero en Uruguay. Desde sus orígenes hasta 1930*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1985, p. 77.

9 D'ELÍA y MIRALDI, op. cit., p. 124.

dores. Las acciones continúan hasta diciembre, cuando se percibe que la huelga se dirige al fracaso, por lo que los delegados de la FORU impulsan una fórmula que implicaba aumentos de salarios, condicionados a la no incorporación de estos trabajadores a los sindicatos.

El rechazo de las organizaciones sindicales a esta «solución» fue tal que determinó la renuncia del Consejo Federal, lo que dejó a la organización en una situación de la que le llevaría mucho tiempo reconstruirse.¹⁰

LA UNIÓN SINDICAL URUGUAYA

En los meses de febrero y octubre del año 1917 tiene lugar la Revolución rusa, acontecimiento que genera un fuerte impacto en el movimiento sindical mundial y también en el de Uruguay.

En el seno de la FORU, los anarco-sindicalistas oscilaban entre el apoyo a la Revolución rusa y el repudio a la Internacional Roja, mientras que los comunistas se identificaban totalmente, tanto con la citada Internacional como con la URSS.

Durante los años siguientes, 1921 y 1922, un importante número de sindicatos que se habían escindido de la FORU constituyeron un Comité de Unidad Obrera, sin que el intento fructificara en una central sindical. Finalmente, en el mes de setiembre de 1923, se funda la Unión Sindical Uruguay (USU), con la intención de aglutinar a todo el movimiento sindical. Pero desde un primer momento se visualiza la fuerte impronta anarco-sindicalista que impregna a la novel organización.

Entre los mecanismos para lograr sus fines, sostenía que todo el poder político y económico debía corresponder a los sindicatos, rechazaba la vía electoral y reivindicaba la acción directa como el único camino para lograr los objetivos propuestos.

En el congreso en el que se aprueba la carta orgánica, se vota la moción de integrarse a la Internacional Sindical Roja, lo que es rechazado, por lo que los sindicalistas comunistas quedan en minoría, la que termina conformando el block de unidad obrera, que realiza un llamado a la unidad sindical, y se supera así el sectarismo reinante.

La respuesta de la USU fue la expulsión de los afiliados que participaron de la iniciativa.

LA CONFEDERACIÓN GENERAL DEL TRABAJO DEL URUGUAY

Como respuesta a los enfrentamientos ideológicos, la Federación Obrera Marítima llama a todos los sindicatos a conformar el Block de Unidad Obrera, buscando convocar a un congreso de unidad de todas las organizaciones sindicales. A esta convocatoria, realizada en

10 D'ELÍA y MIRALDI, op. cit., p. 127.

el año 1927, responden un número importante de sindicatos, pero la adhesión a la Internacional Sindical Roja genera el rechazo de las restantes centrales.

Los sindicatos de trabajadores rurales

El estudio de la historia de los sindicatos rurales ha tenido escasa atención por parte de los investigadores. Yamandú González Sierra¹¹ la atribuye al carácter extraordinario que la ideología social predominante le otorga a los conflictos sociales en el campo.

Luis Alberto de Herrera lo expresa con singular claridad:

Se pretende llevar el contagio de las verbas socializantes al espíritu del paisano, romper, a pedradas, la quietud de su alma, serena como un lago. Envenenarlo, se quiere, con demencias ácratas, volviéndolo airado contra el estanciero, que siempre fue su providencia, y contra la estancia puntal de su propia vida y también de la nacionalidad en marcha.¹²

El autor citado agrega que este factor no explica por sí solo la situación, sino que también debe tomarse en cuenta la falta de continuidad de las experiencias sindicales en el ámbito rural, determinada por las respuestas represivas que estas experiencias tuvieron. Despidos, listas negras y represión policial conformaron un conjunto de acciones que erradicaron a quienes intentaron organizarse e impidieron generar una memoria colectiva.

Las organizaciones de empleadores rurales

Los empleadores del sector se encontraban organizados desde 1871, año en que se fundó la Asociación Rural del Uruguay. En el año 1915, se formó la Federación Rural, con la finalidad de hacerse oír «[...] con la autoridad de los que mandan y no con el encogimiento de los que suplican [...]».¹³ Los propietarios, nucleados en estas organizaciones, percibían con lógica inquietud los movimientos sociales que se vislumbraban en el medio urbano y los apreciaban como algo extraño, ajeno al país y al medio rural.

11 GONZÁLEZ SIERRA, Yamandú, *Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales*, Montevideo, Ed. Nordan Comunidad, 1994.

12 ZUBILLAGA, Carlos, *La encrucijada nacionalista*, Montevideo, 1976, p. 69, citado por D'Elía y Miraldi, op. cit., p. 25.

13 PINTOS, Francisco, *Historia del movimiento obrero del Uruguay*, Montevideo, Corporación Gráfica, 1960, citado por González Sierra, op. cit., p. 40.

El estanciero es el hombre de la comarca, que apadrina a los hijos del pobre y los manda a la escuela, el que guarda sus ahorros y los hace reeditar, el que le da trabajo, el que lo lleva a los comicios, el que recibe los periódicos y comenta sus noticias; es, en suma, el reflector de la civilización, el medio en virtud del cual la luz de la ciudad penetra y domina paulatinamente las sombras del campo.¹⁴

Crisis y evolución: hacia la unificación

La crisis de 1930

Los primeros años de la década del treinta muestran a un movimiento sindical dividido y debilitado. No obstante, a mediados de los años treinta comienza a observarse en el sindicalismo un proceso de cambios que lo llevará a superar el modelo sindical imperante con la aplicación de nuevas tácticas, procurando, además de difundir las razones del conflicto, generar apoyos que permitan sobrellevar la lucha en el caso de que tuviera una extensión mayor de la esperada.

En el plano ideológico se destaca el declive de la influencia anarquista y una progresiva importancia de las corrientes marxistas (socialistas, comunistas y marxistas independientes). Este giro en la matriz ideológica tendrá repercusiones trascendentes en el movimiento sindical uruguayo.

Los años cuarenta: la política de acercamiento e intento de unificación

La década de los cuarenta fue un periodo signado por cambios que propiciaron el crecimiento de las clases medias y el surgimiento de la clase obrera como fuerza social, la urbanización e industrialización del país, una mejora en el nivel de vida por la generación de empleos y una mejor redistribución del ingreso.

En 1937 se disolvió la Confederación General del Trabajo del Uruguay y se constituyó el Comité de Organización para la Unidad Obrera; posteriormente, en 1942, se creó la Unión General del Trabajo (UGT). Esta nueva central estaba integrada por comunistas, socialistas e independientes —aunque presentaba un predominio de la corriente comunista— y agrupó en sus inicios 65 organizaciones sindicales (35 de Mon-

14 IRURETA GOYENA, J., *Discursos*, p. 254, citado por D'Elía y Miraldi, op. cit., p. 24.

tevideo y 32 del resto del país), aunque una importante cantidad de sindicatos no se integró.

Así, se gestará un avance en la legislación social, al aprobarse un conjunto importante de leyes laborales: la ley que regula el trabajo a domicilio (1940), la ley de Consejos de Salarios y Asignaciones Familiares (1943), las leyes de indemnización por despido (1944), la ley que consagra el Estatuto del Trabajador Rural (1946), las leyes referidas a las cajas de compensación por desocupación, etcétera.

Los Consejos de Salarios supusieron, desde el punto de vista sindical, una poderosa herramienta de fortalecimiento y un factor de acción unitaria en la rama o sector de actividad. A partir de la creación de estos consejos, la estructuración del movimiento sindical y de las organizaciones empresariales (por ejemplo: la Cámara de Comercio, la Cámara de la Industria Metalúrgica, la Cámara de la Construcción, etcétera) tendría como columna vertebral la rama o sector de actividad, que se constituiría en una característica esencial del sindicalismo uruguayo y de dichas organizaciones.

Repercusiones de la Guerra Fría. Síntomas de agotamiento del modelo económico y las luchas obreras

Del período de distensión de los primeros tiempos de posguerra se ingresó a un ciclo de confrontación, en el que la división entre comunistas y no comunistas tuvo, entre otras, consecuencias funestas para el sindicalismo. A principios de los cincuenta, en el movimiento sindical uruguayo actuaban, al menos, ocho tendencias sindicales distintas (comunistas, socialistas, marxistas independientes, anarquistas, anarco-sindicalistas, tendencias cristianas, grupos pro peronistas y una corriente de tendencia batllista).¹⁵

El periodo de Gobierno que se inicia en 1947 no da señales positivas al movimiento sindical. Tomás Berreta —hombre proveniente del sector granjero— no bien asume la presidencia remite al Parlamento un proyecto de ley por el cual se buscará reglamentar la actividad sindical. Intento de reglamentación que dará lugar a intensas movilizaciones obreras en su contra.

En 1951, a raíz del conflicto de los trabajadores de Ancap y la huelga solidaria con estos, se desata una nueva crisis sindical que lleva a que algunos sindicatos escindidos de la UGT y otros autónomos formen una nueva central: la Confederación Sindical del Uruguay (CSU).

15 CORES, Hugo, *La lucha de los gremios solidarios (1947-1952)*, Montevideo, Ed. Compañero/Ediciones de la Banda Oriental, 1989, pp. 126-127.

Un acontecimiento relevante de fines de los años cincuenta fueron las masivas movilizaciones estudiantiles en procura de la Ley Orgánica Universitaria; movilizaciones que contaron con el apoyo del movimiento sindical, y así se forjó una práctica de acción unitaria entre obreros y estudiantes reflejada en la consigna: «Obreros y estudiantes, unidos y adelante». Por último, debe destacarse como hechos positivos en camino hacia la unidad del movimiento sindical la creación de la Comisión Coordinadora Pro Central Única y la disolución de la UGT (1959) en cumplimiento de lo resuelto en su cuarto congreso.

Unificación del movimiento sindical (1959-1966)

En 1956 la Federación Obrera Autónoma de la Industria de la Carne, en vistas de la importancia que la solidaridad había demostrado tener a efectos de afrontar los conflictos desatados con frecuencia por esa época, efectuó un llamamiento a las centrales y a los sindicatos a discutir sobre la posibilidad de constituir una central única que nucleara a todas las organizaciones de obreros del país.¹⁶ Si bien la convocatoria tuvo éxito, ya que concurrieron representantes de 107 sindicatos, los resultados no colmaron las expectativas, ya que la CSU no colaboró en la profundización del debate, argumentando que debía esperar las resoluciones de su congreso al respecto, por lo que finalmente este acordaría no continuar su participación en esta experiencia unificadora.¹⁷ Este espíritu de búsqueda de unidad que comenzaba a gestarse con renovado impulso en el seno del movimiento sindical se vio incentivado notoriamente por el proceso de transformación interno que se estaba operando en el Partido Comunista (fuerza hegemónica del movimiento sindical). En función de estos movimientos, los sindicatos que obedecían a esta ideología, y en especial la UGT, se embarcaron en una búsqueda de alianzas en pro de la consecución de la unidad sindical.¹⁸ Ejemplo concreto de ello fue lo ocurrido en el sector de la carne, en el que los comunistas disolvieron la Federación de la Carne para integrarse a la Federación Autónoma de la Industria de la Carne.¹⁹ En el plenario llevado a cabo como consecuencia de la aludida convocatoria de 1956, salieron a la luz diferentes concepciones sobre temas sensibles. Los motivos de las mayores discrepancias fueron: a) si la

16 BOUZAS, Carlos, *La generación Cuesta Duarte*, Montevideo, Ed. AEBU/PIT-CNT, 2009, p. 80.

17 MANTERO, Ricardo, *Historia del movimiento sindical uruguayo*, Montevideo, FCU, 2003, p. 131.

18 MANTERO, op. cit., p. 130.

19 BOUZAS, op. cit., p. 81.

central debía contar con dirigentes rentados o no; b) si era compatible el desarrollo de actividades político-partidarias con el desempeño de responsabilidades de dirigencia sindical, y c) si la central debía afiliarse a una central sindical internacional o no.²⁰ Se decidió, finalmente, que permaneciera en funciones una Comisión Coordinadora Pro Central Única, la cual tuvo como tarea fundamental la organización de expresiones de solidaridad en los diversos conflictos que se verificaron en los dos años siguientes.²¹

Si bien el año 1959 comenzó con renovación partidaria en el Gobierno, a poco de verse los signos de sus políticas económicas y sociales, se generaron nuevamente —o vale decir, nunca se interrumpieron— intensas movilizaciones en diversos sectores. En ese contexto, a propuesta del Congreso Obrero Textil, se decidió disolver la Comisión Coordinadora y llamar a la celebración de una asamblea consultiva sobre la formación de una central única.²²

Central de Trabajadores del Uruguay

A efectos de viabilizar la referida asamblea consultiva, se optó por convocar directamente a los sindicatos, prescindiendo de las centrales existentes,²³ de forma de evitar los inconvenientes que habían paralizado la iniciativa anterior; especialmente, se quería evitar que la CSU obstaculizara este nuevo intento unitario. Entre mayo y setiembre de 1959 se llevaron a cabo tres asambleas en las cuales se alcanzaron importantes acuerdos sobre los temas que anteriormente habían generado discrepancias. Se resolvió que existiría incompatibilidad entre el ejercicio de un cargo político y uno de dirigencia de la central, que la central que se creara no tendría dirigentes rentados y que no se afiliaría a una central internacional.²⁴ En vista de los logros obtenidos, la UGT decidió autodisolverse, como forma de facilitar la creación de una central más amplia.²⁵ De esta manera, con el camino avanzado en las asambleas consultivas y el terreno allanado para la conformación de una nueva central, se convocó en diciembre de 1959 a la cele-

20 Íd.

21 RODRÍGUEZ, Héctor, *Nuestros sindicatos ayer y hoy*, Montevideo, Ed. Uruguay, 1984, p. 67.

22 RODRÍGUEZ, op. cit., p. 71.

23 RODRÍGUEZ, op. cit., p. 67.

24 Cfr. Mantero, op. cit., p. 157.

25 SALA, Lucía, y LANDINELLI, Jorge, «50 años del movimiento obrero uruguayo», en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *Historia del movimiento obrero en América Latina*, México, Ed. Siglo XXI, 1984, p. 280.

bración del Congreso Constituyente de Central Única. Este congreso tuvo una duración inusitada (un año y medio), en razón de las arduas negociaciones que se estaban llevando a cabo y de la conflictiva realidad político-económica del país (implementación de la ley de reforma monetaria y cambiaria), lo que obligó a recurrir a sucesivos cuartos intermedios, hasta abril de 1961, en que se acordó constituir la CTU con la concurrencia de 120 organizaciones que representaban a más de 300 000 trabajadores.²⁶

La CTU surgió con dos objetivos bien definidos: por un lado, elaborar un programa que contuviera las soluciones que la clase trabajadora sugería para la crisis social, política y económica en que estaba inmerso el país; por otro lado, extender la cobertura de la central a aquellos sectores o sindicatos aún no integrados a ella.²⁷

Al promediar el año 1964 la CTU se encontraba fortalecida, ya que no solo era vista por quienes la conformaban como una primera experiencia unitaria, sino que, además, demostrando una actitud de apertura y colaboración con organizaciones que no la integraban, se había granjeado simpatías en los ámbitos sindical y popular en general. En esa misma línea, en julio de 1963 se celebró el primer congreso de la CTU, al cual se invitó a todas las organizaciones sindicales no afiliadas, circunstancia que contribuyó a enriquecer el camino hacia la —cada vez más factible— unidad.²⁸

Convención Nacional de Trabajadores: organismo coordinador

En el correr del año 1964 se generaron en el país fuertes rumores golpistas. Frente a estas circunstancias, la respuesta de diferentes sindicatos se orientó siempre en un sentido: soluciones, sí, golpes, no; de allí que ante la eventualidad de una ruptura institucional se manifestara la decisión de apelar a una huelga general como respuesta.²⁹

En semejante contexto, y aprovechando la experiencia vivida en los años anteriores, la CTU convocó para setiembre de 1964 a todos los sindicatos no afiliados a una Convención Nacional de Trabajadores (CNT), con la finalidad de discutir y llegar a un acuerdo sobre un diagnóstico de situación y un programa de salida a la crisis elaborados en

26 Cf. TURIANSKY, Wladimir, *El movimiento obrero uruguayo*, Montevideo, Ed. Pueblos Unidos, 1973, p. 71.

27 SALA y LANDINELLI, op. cit., p. 281.

28 RODRÍGUEZ, op. cit., p. 77.

29 TURIANSKY, op. cit., p. 85.

su seno.³⁰ La convocatoria tuvo exitosa respuesta: no solo contó con la participación de un gran número de sindicatos no afiliados a la CTU, sino que se puso en evidencia que la mirada del elemento asalariado sobre los grandes problemas que aquejaban al país era homogénea, lo que permitiría lograr consensos operativos con relativa facilidad.³¹ El nivel de coincidencias alcanzó un grado tal que habilitó la aprobación de cuatro mociones:

- a. la creación de un organismo permanente de coordinación (CNT) que estuviera integrado tanto por sindicatos afiliados a la CTU como por otros que no lo estaban;
- b. la elaboración por el movimiento sindical de un programa de salida a la crisis, sobre la base del documento avanzado por la CTU;
- c. la realización de un paro general el 6 de abril de 1965 en protesta por la crisis que se padecía;
- d. la convocatoria a todos los sectores populares al Congreso del Pueblo, que se llevaría a cabo —en principio— en julio de 1965.

A fines de 1964 la CNT elaboró un plan de lucha que tenía como punto final la concreción del Congreso del Pueblo y que incluía la realización de mítines, movilizaciones, asambleas, el paro del 6 de abril y la preparación del acto del Primero de Mayo de 1965. Todo ello con la finalidad de instaurar una estrategia de ofensiva del movimiento sindical que combatiera la política socioeconómica gubernamental.

El Congreso del Pueblo, que se llevó a cabo entre el 12 y el 14 de agosto de 1965, demostró que el movimiento sindical estaba maduro, no solamente en cuanto a su unidad, sino también para transformarse en un «polo de atracción para articular la acción conjunta de todos los sectores sociales afectados por la crisis económica del país».³² En efecto, la convocatoria recibió un amplio respaldo: concurrieron 1376 delegados que representaban a más de ochocientas mil personas agrupadas en 707 organizaciones, entre las cuales había sindicatos y federaciones de sindicatos, así como asociaciones de profesionales, de estudiantes, de pequeños productores, de jubilados, religiosas y cooperativas.

30 Mantero, op. cit., p. 162.

31 Íd.

32 Sala y Landinelli, op. cit., p. 281.

La Convención Nacional de Trabajadores se transforma en la central única de trabajadores

Por la excepcional conflictividad de estos meses, la CNT decidió postergar para enero de 1966 la convocatoria a una asamblea nacional de sindicatos, cuyo objetivo central era discutir la viabilidad de concretar la unidad orgánica del movimiento sindical.

En dicha asamblea se llegó a la conclusión de que estaban dadas las condiciones para intentar el paso definitivo hacia la unidad, en virtud de lo cual se citó al Congreso de Unificación Sindical, que tendría como meta la conversión de la CNT en una central obrera permanente.³³

En ese contexto, ampliamente favorable a la consecución de la unidad sindical, se celebró en mayo de 1966 el segundo congreso de la CTU, en el cual se adoptó la resolución de autodisolverse como forma de facilitar la integración a la nueva central que se estaba gestando.

Entre el 28 de setiembre y el 1 de octubre, en el Palacio Peñarol y con representantes de más de cuatrocientas organizaciones sindicales, se celebró el Congreso de Unificación Sindical. La decisión que adoptó dicho congreso fue que la CNT se transformara en una central nacional de sindicatos, en la cual convivieran diferentes tipos de organizaciones, desde sindicatos de empresa hasta sindicatos únicos de rama. Se aprobaron, entonces, tres documentos de vital trascendencia para la CNT: la Declaración de Principios, el Estatuto y el Programa de Soluciones para la salida de la crisis.

Con el congreso de unificación que transformó a la CNT en una central única finalizó un arduo proceso de negociaciones, llevado a cabo a lo largo de muchos años.

El advenimiento del autoritarismo (1967-1972)

Tras el fallecimiento del general Óscar Gestido —electo presidente en las elecciones de 1966—, asumiría la presidencia de la República Jorge Pacheco Areco y con él se consolidaría la orientación fondomonetarista, cuyo retorno caracterizó los últimos días del gobierno de Gestido.

Con Pacheco Areco el país ingresa en una etapa signada por el autoritarismo (recurre frecuentemente a las Medidas Prontas de Seguridad para frenar y reprimir el descontento social) y por el avance de los militares sobre los poderes civiles.

Entre 1968 y 1973 la interna sindical se vería sacudida por importantes polémicas e intensos debates en los que se confrontaron dos visiones diferentes en torno a la caracterización de la etapa y el rol que debía ju-

33 MANTERO, op. cit., p. 167.

gar el movimiento sindical en un proceso de cambios. Discusiones que se vincularon al modo de actuar y de conducir la acción de la CNT. Por un lado, la corriente mayoritaria, encabezada por comunistas y aliados que definían el período como de «acumulación de fuerzas», etapa en la que se debía ampliar la base social de apoyo al programa de transformaciones, e impulsaban la aplicación de «una táctica de golpear y replegarse», y, por otro, «la tendencia», corriente sindical afín a las posturas radicales de izquierda, que situaba el papel de las organizaciones sociales, en especial de los sindicatos, por encima de las organizaciones partidarias y, en consecuencia, pugnaba por la radicalización de las movilizaciones hasta lograr el Programa de Soluciones inmediatas («táctica de confrontación»).

Ambas tendencias u orientaciones sindicales, aunque no sin tensiones y duros debates, convivirán y contribuirán a sostener, en un momento de fuerte convulsión social, la unidad del movimiento obrero, lo que permitirá que este sea un pilar de lucha y resistencia ante los avances de las fuerzas reaccionarias.

En suma, a pesar de las divergencias internas, el movimiento sindical logró permanecer unido —como lo demuestran las resoluciones de los Congresos Ordinarios de la CNT que tuvieron lugar en 1969 y 1971— y constituirse en un protagonista de primer orden en el escenario político nacional.

El movimiento sindical durante la dictadura (1973-1984). Huelga general, ilegalización de la Convención Nacional de Trabajadores y represión del movimiento sindical

Ante el anuncio de la disolución del Parlamento, el Secretariado de la CNT, en la madrugada del 27 de junio, reunido en el local de la Federación del Vidrio, emite una declaración en la cual convoca «A ocupar las fábricas, mantener el estado de asamblea, el alerta en todo el movimiento sindical y el cumplimiento disciplinado de todas las decisiones de la CNT».³⁴

El Secretariado Ejecutivo, al tomar esta decisión, no hace otra cosa que poner en ejecución la resolución adoptada en 1964, ratificada por el congreso fundacional de la CNT y reafirmada en los Congresos Ordinarios posteriores (1969 y 1971), de responder con la huelga general

34 Ricco, Alvaro, *15 días que estremecieron al Uruguay*, Montevideo, Editorial Fin de Siglo, 2005, p. 112.

y la ocupación de los lugares de trabajo en caso de golpe de Estado o quebrantamiento del orden constitucional.

La posición de los empresarios, si bien en general hay un alineamiento con el Gobierno de facto, no es enteramente homogénea. Es tan así que, en muchos lugares de trabajo, empresarios que están en desacuerdo con el golpe de Estado no denuncian a los ocupantes de sus empresas y hasta apoyan a sus empleados de distintas formas.

El 30 de junio la dictadura ilegaliza la CNT, disponiendo su disolución y la clausura de sus locales, prohíbe todos sus actos, reuniones y manifestaciones, y ordena el arresto de los dirigentes.

La huelga general duró quince días, desde el 27 de junio hasta el 11 de julio. El 9 de julio se realizó una multitudinaria manifestación por 18 de Julio que fue duramente reprimida, único acto en que se logró coordinar con las fuerzas políticas opositoras al golpe, donde participaron, además de la CNT, el Frente Amplio y el Partido Nacional (Por la Patria, de Wilson Ferreira Aldunate, y el Movimiento Nacional de Rocha, de Carlos Julio Pereyra).

Tras el esfuerzo que constituyera este acto conjunto y los síntomas de desgaste que comenzaban a aparecer en el movimiento huelguístico, se hacía evidente que no se podría sostener por más tiempo la huelga. Es así que el 11 de julio de 1973 la Mesa Representativa de la CNT, con el voto de la mayoría de sus integrantes, resolvió levantarla.

Para la clase trabajadora se abre un panorama sombrío y complejo. La cárcel, los despidos masivos, las listas negras y el exilio de miles de activistas y dirigentes sindicales darán cuenta de la magnitud de la represión desatada por la dictadura cívico-militar. En la esfera estatal, los funcionarios serán categorizados según su filiación política e ideológica, y destituidos o pasados a disponibilidad todos aquellos que sean sindicados como «antinacionales» (comunistas, socialistas, marxistas, izquierdistas, sindicalistas o por el mero hecho de ser opositores al régimen).

Los años que van de 1975 a 1980 serán particularmente duros. En 1975 se ilegaliza el Partido Comunista y se desata una feroz persecución de sus militantes; en junio de 1977 se produce un nuevo impulso represivo que tendrá como consecuencia la detención de decenas de militantes sindicales.

Con la militancia diezmada y el terror represivo instalado, se hacía muy difícil la lucha sindical, a pesar de lo cual nunca se dejaría de conmemorar los Primeros de Mayo. El Primero de Mayo de 1974 se hicieron actos en La Teja y en la Curva de Maroñas; en 1975 la CNT organizó manifestaciones relámpago por 18 de Julio, y en 1976, un acto para militantes en la sede de la Acción Sindical Uruguaya. En los años siguientes se realizaron conmemoraciones descentralizadas y con dis-

tintos contenidos. Los Primeros de Mayo de los años 1981 y 1982 se conmemoraron bajo el manto de san José Obrero, con homilias en las iglesias Tierra Santa y de los Vascos.

Surgimiento del Plenario Intersindical de Trabajadores El Primero de Mayo de 1983 y la concertación social

En 1982, teniendo como telón de fondo la crisis económica provocada por la ruptura de la tablita, se llevaron a cabo elecciones internas dentro de los tres partidos habilitados (Partido Colorado, Partido Nacional y Unión Cívica). Tanto en el Partido Colorado como en el Partido Nacional triunfaron las listas de los sectores opositores a la dictadura, produciéndose, además, un importante caudal de votos en blanco.

Bajo el paraguas de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA) en 1980 se conformó la Comisión Nacional de Derechos Sindicales. Esta comisión, a la cual se integraron personas de diferente extracción política e ideológica, organizó cursos de capacitación y llevó adelante tareas de difusión de los derechos sindicales y de asesoramiento a los trabajadores.

Ese mismo año, el régimen militar impulsó la creación de la Central Autónoma de Trabajadores Uruguayos Demócratas, que tendría efímera vida y escasa relevancia.

En los primeros meses del año 1981 se aprobó la Ley de Asociaciones Profesionales (Ley N.º 15.137). La aprobación de esta norma despertó un vivo debate dentro del movimiento sindical entre quienes la rechazaban y los que, aun compartiendo las valoraciones negativas que se hacían sobre dicha ley, sostenían que se debía aprovechar ese marco legal con el objeto de reactivar el movimiento sindical marcando criterios clasistas. Tras arduas discusiones y polémicas, en un contexto crítico para la clase trabajadora (carestía, desocupación, bajos salarios y despidos ante el menor atisbo de reivindicaciones o intento de organizarse), se adoptaría la resolución de utilizar los instrumentos que la ley daba para iniciar un proceso de reactivación del movimiento sindical. El resultado de esta estrategia sería que en pocos meses surgieran como hongos asociaciones profesionales.

Para el año 1983 la situación había cambiado sustancialmente. La reconstrucción del movimiento sindical en torno a las asociaciones profesionales era un hecho incontrastable; la coordinación de sindicatos y federaciones daría lugar al nacimiento del Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT). Este plenario estaría integrado por dos delegados de cada sindicato o comité de base de fábrica.

Ese mismo año gestionarían y obtendrían la autorización para celebrar el Primero de Mayo con un acto público (la cual había sido negada en el año anterior). El acto se realizó en la explanada del Palacio Legislativo bajo la consigna «Libertad, Trabajo, Salarios, Amnistía», cuyos oradores fueron Juan Carlos Pereira (Fábrica Uruguaya de Neumáticos Sociedad Anónima - FUNSA), Juan Pedro Ciganda (Asociación de Bancarios del Uruguay - AEBU), Richard Reed (Federación de Obreros y Empleados de la Bebida - FOEB), Héctor Seco (Unión Nacional de Trabajadores del Metal y Ramas Afines - UNTMRA) y Andrés Toriani (Federación Uruguaya de la Salud - FUS). Se calcula que tuvo una concurrencia de más de 100 000 personas.

Noviembre del año 1983 será un mes muy particular. El PIT convocará a la Jornada Pacífica de Protesta Sindical por Libertad, Trabajo, Salario, Amnistía y Libre Sindicalización de los trabajadores estatales. Una jornada que estará precedida de paros parciales y que se llevará a cabo el 9 de noviembre con una manifestación por 18 de Julio que es duramente reprimida.

El día 27, último domingo del mes —día emblemático para los uruguayos por ser tradicionalmente la jornada de las elecciones nacionales—, se realizó un multitudinario acto público en el Obelisco convocado por la Intersectorial, en el cual se leyó una dura proclama demandando la inmediata reinstitucionalización del país. La lectura de la proclama estaría a cargo del conocido y prestigioso actor uruguayo Alberto Candeau. El 18 de enero de 1984 se hizo un paro general convocado por el PIT, el cual tendría un alto grado de adhesión. Las repercusiones no se hicieron esperar: el Gobierno decretó la ilegalización del PIT.

En setiembre se instaló la Concertación Nacional Programática, en la que participaron partidos políticos, gremiales empresariales, el movimiento sindical, el movimiento cooperativista y otras organizaciones sociales, con la finalidad de «preparar las bases de un acuerdo nacional para la reconstrucción del país».³⁵

Finalmente, el 25 de noviembre se celebraron las elecciones nacionales —trece años después de los últimos comicios libres celebrados en el país—, resultando triunfador el Partido Colorado. Dentro del coloradismo, la fórmula más votada sería la encabezada por los doctores Julio María Sanguinetti y Enrique Tarigo.

35 Para más información sobre esta experiencia, puede consultarse: Oficina Internacional del Trabajo, *Relaciones de trabajo en el Uruguay. Informe de una misión de la Oficina Internacional del Trabajo*, 1.ª ed., vol. 66 de Serie Relaciones de Trabajo Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1987, pp. 93-98.

La democratización política y social (1985-2004)

La central sindical única: el Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores

Durante el Gobierno dictatorial, la CNT fue ilegalizada, por lo que en los años finales de dicho periodo los trabajadores se nuclearon en otra organización: el PIT. Con esta denominación organizó el acto del Primero de Mayo de 1983, y en el del año 1984, se presentó con el nombre PIT-CNT, que se mantiene hasta la actualidad, reafirmando la postura de una central única de trabajadores.

Inmediatamente después de la reinstitucionalización, tanto del país como de la propia central sindical, sus reivindicaciones se orientan fuertemente hacia una recuperación del salario público y privado.

Transcurrida la mitad del periodo de Gobierno, y ante la sanción de la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, el PIT-CNT pasa a tener una muy fuerte intervención en la corriente opositora a dicha ley, que se nuclea en la Comisión Nacional Pro Referéndum, que la central sindical integra.

Desde el retorno a la democracia, y la reimplantación de la actividad de los sindicatos, la protección de todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical fue un tema que enfrentó al PIT-CNT con los empleadores, con el Gobierno e, incluso, con la justicia.

La justicia uruguaya nunca aceptó el reintegro como mecanismo de efectiva protección, aduciendo no tener norma habilitante para ello, sin perjuicio de que gran parte de la doctrina laboral sostenía que tal habilitación surgía del Convenio Internacional del Trabajo Número 98.

El 1 de marzo de 1990 asume el Gobierno el doctor Luis Alberto Lacalle, inaugurando una nueva etapa política, conocida como la década neoliberal.

En el imaginario colectivo de las organizaciones sindicales, este período es identificado con la no convocatoria a Consejos de Salarios, asociando tal medida con la disminución de la actividad sindical y la rebaja de salarios.

A partir del año 1993 el Gobierno ya no convoca a Consejos de Salarios, no establece pautas de negociación ni tampoco homologa los convenios alcanzados, sosteniendo que la negociación debe ser entre trabajadores y empleadores sin participación del Estado. Esta postura, asumida desde la mitad del gobierno del doctor Lacalle, continúa siendo aplicada e, incluso, profundizada en los gobiernos posteriores: la segunda presidencia del doctor Sanguinetti y la presidencia del doctor Jorge Batlle.

Esta abstención estatal fue identificada por el movimiento sindical como una de las causas fundamentales del decaimiento de la negociación colectiva durante estos períodos, sin perjuicio de que, indudablemente, operaron también otros factores.

En materia de relaciones individuales de trabajo, la aplicación de esta doctrina se tradujo en el no dictado de normas regulatorias de la relación individual de trabajo.

Sumado a ello, se percibe una disminución de los niveles de protección, reflejada, incluso, en las posturas jurisprudenciales, a la que el doctor Barbagelata llamó «la discreta flexibilización del mercado de trabajo».

Se sancionan dos leyes fundamentales, que operan con signo flexibilizador e, incluso, desregulador: la prescripción de los créditos laborales y el artículo 176 de la Ley N.º 16.713, referente a las empresas unipersonales.

La Constitución uruguaya de 1967, en su disposición transitoria letra M, establece la participación de los interesados en el Directorio del Banco de Previsión Social, y mientras estos no sean electos, la gestión estará a cargo de los directores designados por el Poder Ejecutivo. Es recién el 11 de febrero de 1992 que se reglamenta la disposición constitucional mediante la Ley N.º 16.241, por la cual se dispone la forma de elección de los directores sociales en el Banco de Previsión Social.

Para el primer período, se decide que sea la organización más representativa la que designe a cada representante, por lo que recae en el PIT-CNT la designación del correspondiente a los activos.

El período considerado, a excepción del lapso transcurrido entre 1985 y 1989, es de un fuerte decaimiento, tanto de la afiliación como de la negociación colectiva, que prácticamente desaparece.

Desde el año 1999 Uruguay comienza a verse afectado por una crisis económica, que llega a niveles históricos en el año 2002. El desempleo alcanza a más del 17 % de la población activa, y el salario real pierde un 20 % entre el año 2001 y el 2002. Asimismo, el 20 % de la población queda por debajo de la línea de pobreza. El momento es calificado como el más grave en la historia del país.

El movimiento sindical adopta una estrategia de búsqueda de acuerdos con diversos actores sociales y económicos, persiguiendo la implementación de medidas que permitan paliar la situación y una salida de la crisis. La situación económica del país comienza a mejorar a fines del año 2004, coincidiendo con el fin del período de gobierno del doctor Jorge Batlle.³⁶

36 FILGUEIRA, Fernando, «Tendencias, coyuntura y estructura: la crisis social en Uruguay», en *Henciclopedia*. Disponible en: <<http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/CrisisUruguay.htm>>. De esta misma fuente se extrajeron los datos sobre desempleo y pobreza mencionados.

En las elecciones del mes de octubre del año 2004 se rompe el bipartidismo que había regido en Uruguay desde sus orígenes y asume la presidencia el doctor Tabaré Vázquez, con un programa de gobierno que recoge una gran parte de las reivindicaciones del movimiento sindical.

Situación actual del sindicalismo uruguayo

El cambio de situación es posible verificarlo en diversos aspectos.

Reinstalación de los Consejos de Salarios

Cabe destacar que, al igual que en las ocasiones anteriores en que ello se había verificado (en la década del cuarenta y luego de finalizada la dictadura, a mediados de los años ochenta), tal medida produjo una notoria intensificación de la actividad sindical.

Al retomarse la negociación colectiva tripartita, propia del sistema de los Consejos de Salarios, se reinició la negociación por rama de actividad y la posición de los trabajadores resultó fortalecida, por cuanto los sindicatos que negociaron representaban a más trabajadores y contaban con más afiliados que los sindicatos de empresa.

También se ha comprobado una ampliación de la cantidad de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva, lo que implica que actualmente la inmensa mayoría de los trabajadores asalariados se encuentre comprendida en el ámbito de aplicación de algún convenio colectivo.

Perfeccionamiento de la normativa protectora y promotora de la actividad sindical

Pueden señalarse, como las más importantes, las siguientes regulaciones:

- a. el dictado de una norma de fuero sindical (Ley N.º 17.940), que busca garantizar el pleno ejercicio de la libertad sindical, en concordancia con los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- b. la concesión a los dirigentes del derecho a gozar de licencia sindical y a tener una cartelera sindical ubicada en la empresa;
- c. la aprobación de normas que buscan regular la negociación colectiva, tanto en el ámbito público (Ley N.º 18.508) como privado (Ley N.º 18.566).

Reforma laboral de carácter protector

En el período de referencia, no solo se aprobó normativa promotora de la actividad sindical, sino que también se implementó una verdadera reforma en el área del derecho individual de trabajo, buscando posicionar al sujeto trabajador en una situación de mayor tutela de sus derechos formales y sustanciales.

Hasta el momento en que el Frente Amplio asumió el Gobierno, el movimiento sindical siempre había tenido claro su rol como actor social, de clara oposición a las políticas que las administraciones habían impulsado en materia salarial, previsional, fiscal y, en general, económica y social. Sin embargo, con el advenimiento de la izquierda al Gobierno, tal tesitura cambió: el Gobierno ya no tenía una visión antagónica del rol de los trabajadores y de las relaciones laborales en general; por el contrario, en muchos casos, existían coincidencias históricas, tanto de programas y reivindicaciones como de dirigentes.

Hasta dónde llegan dichas coincidencias y fundamentalmente cuál debe ser la actitud del movimiento sindical ante los gobiernos de signo ha sido, y sigue siendo, uno de los temas de mayor debate.

FUNCIONES DEL ESTADO EN LAS RELACIONES LABORALES



Rodolfo Becerra Barreiro¹

El Estado como empleador

Al hablar del Estado en este rol es necesario definir qué entendemos por empleador. Para Plá Rodríguez, es la expresión difundida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que se corresponde con la denominación francesa *employeur*, la inglesa *employer* y la portuguesa *empregador*.² Se trata, pues, de aquel sujeto para quien se trabaja, acreedor de trabajo, y, por consiguiente, quien remunera al trabajador, el deudor de salario. El empleador es la persona natural o jurídica que utiliza los servicios de otro en virtud de una relación de trabajo.³ La posición del empleador no es personalísima, se trate de una persona jurídica o física, pues no tiene el carácter *intuitu personae*. Ello significa que al trabajador lo que le interesa fundamentalmente es que se le suministre una oportunidad de poner sus energías a disposición de alguien mediante el pago de un salario determinado.⁴

Para José Martins Catharino,⁵ es el sujeto principal desde el punto de vista económico. Pero desde el punto de vista del carácter tuitivo del Derecho del Trabajo, pasa a ocupar un lugar secundario. El Derecho del Trabajo y todo el ordenamiento jurídico del trabajo se construye,

1 Profesor adjunto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República; de Gestión de los Derechos de la Salud en Relaciones Laborales, Facultad de Medicina y Escuela de Nutrición, Universidad de la República; de Legislación y Relaciones Industriales en la Facultad de Ingeniería, Universidad de la República, y de Seguridad Social y Derecho del Trabajo, Universidad de la Empresa.

2 PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Curso de Derecho Laboral*, t. I, vol. I, Montevideo, Ed. Idea, 1987, p. 144.

3 PLÁ RODRÍGUEZ, op. cit., p. 145.

4 PLÁ RODRÍGUEZ, op. cit., p. 147.

5 Cit. en Plá Rodríguez, op. cit., p. 143.

en principio, con el objeto de proteger al trabajador,⁶ por su desventaja ante el empleador, tomando la desigualdad de las partes como un punto de partida en pos de llegar a la igualdad material mediante correctivos. En lo que refiere al Estado, este posee las tres funciones clásicas: Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Además, tiene distintas facetas: es empleador, juez y policía del trabajo.

Como empleador tiene a su cargo funcionarios públicos, contratos de función pública y vínculos de derecho privado, además de empresas de derecho privado que son integradas por personas públicas.. En este sentido, el Estado es un empleador convencional.

Dentro de las formas de llamar a la parte cocontratante del trabajador, *empleador* es el término más aceptado, recogido en las normas internacionales de la OIT, la cual expresa gráficamente la parte que «emplea» a otro en la relación de trabajo. Se trata de uno de los sujetos principales del Derecho del Trabajo, y también puede ser sujeto directo del Derecho del Trabajo en el ámbito de la proyección colectiva, ello por la inesencialidad de su carácter colectivo para constituir un sujeto legitimado.

El Estado, además, ejerce la función jurisdiccional, que preeminente está a cargo del Poder Judicial, en todo lo referido a los conflictos individuales del trabajo⁷ y en algunas cuestiones de derecho colectivo como excepción.⁸

El Estado como conciliador o mediador

Conciliación

Es el esfuerzo efectuado por las partes para acercar sus posiciones, con previo acuerdo entre ellas y la intervención de un tercero que facilita dicho acuerdo. Muchas veces, constituye una obligación de medios, no de resultados. Puede ser preventiva, como requisito previo al conflicto.

6 Artículo 53 de la Constitución: «El trabajo está bajo la protección especial de la ley. Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica».

7 Artículo 2 de la Ley N.º 18.572.

8 Entre ellas, la aplicación del artículo 21 de la Ley N.º 18.566 (cláusulas de paz), la Ley N.º 17.940 de protección de la libertad sindical, y las acciones de amparo por desocupaciones de los lugares de trabajo.

Mediación

Implica la participación de un tercero entre las partes discrepantes para que estas se pongan de acuerdo. Generalmente, la mediación es llevada a cabo por expertos o entendidos en la materia, que analizan el conflicto planteado y formulan una recomendación para ser sometida a las partes en discordia. Para algunos,⁹ la mediación se trata de una forma especialmente intensa de conciliación. El mediador no se limita a escuchar a las partes, sino que puede exigir datos e informes, y formular propuestas según su criterio, aun más allá de que la solución sea intrínsecamente justa. A diferencia del arbitraje, las soluciones son alcanzadas de común acuerdo entre las partes y no impuestas por la autoridad.

Arbitraje

Se trata de una solución del diferendo por un tercero ajeno a las partes. Un árbitro es quien decide o resuelve obligatoriamente el conflicto, a través de un laudo cuyas cláusulas se basan en sus propios criterios, al que deberán someterse las partes. Solamente es de recibo el arbitraje facultativo por la OIT.

Según Héctor Hugo Barbagelata, las funciones de conciliación y arbitraje se encuentran estatuidas en la Constitución¹⁰ y son realizadas por los Consejos de Salarios.

La administración del trabajo y la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social

También como cabeza del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Estado cumple la función de policía del trabajo. De allí la relevancia de la inspección del trabajo, dentro de la administración del trabajo. Esta es definida como «el conjunto de los órganos estatales o paraestatales que cumplen actividades y servicios de tutela de la re-

9 DEVEALI, Mario, *Derecho Sindical y de la Previsión Social*, Buenos Aires, Ed. Víctor P. de Zavalía, 1957, p. 207.

10 «Artículo 57. La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad.»

lación de trabajo y de aplicación de la política social en general».¹¹ La actividad ha ocupado desde siempre a la OIT, pero en forma genérica recién en 1978, cuando adopta el Convenio Internacional del Trabajo (CIT) N.º 150 y el CIT N.º 158, que tratan en forma integral y sistemática toda la temática. De los instrumentos internacionales surge que la administración del trabajo sea considerada hoy día como un sistema destinado a participar de varias maneras en la política nacional de trabajo.

Sus funciones son: la inspección del trabajo; la participación activa en la preparación, desarrollo, adopción y revisión de las normas laborales, así como en el campo de las relaciones laborales, para garantizar la libertad sindical; la promoción de mejores condiciones de trabajo y de vida, y el mejoramiento del relacionamiento entre partes, fomentando la consulta y cooperación entre los interlocutores sociales y de estos con los organismos públicos. Además, interviene en la elaboración y control de las políticas de empleo.¹² En Uruguay, la Oficina de Trabajo se crea por Decreto de 14 de marzo de 1907 como dependencia del Ministerio de Industrias, Trabajo e Instrucción Pública, con funciones de investigación, asesoramiento, estadística y colocación. El 17 de noviembre de 1915, por la Ley N.º 5.350, ley de 8 horas, se le agrega funciones de inspección de trabajo y se crean 25 cargos de inspectores. Luego, por la Ley N.º 9.088 de 6 de junio de 1933 se sustituye la Oficina de Trabajo por el Instituto Nacional de Trabajo y Servicios Anexados. En 1935, se establece el Ministerio de Industrias y Trabajo, y el Instituto Nacional de Trabajo y Servicios Anexados pasa a ser una dependencia de él. Se crea, además, el Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Con la reforma constitucional de 1967 se crea el MTSS. Los ministerios de trabajo y otras estructuras gubernamentales que ejerce la administración del trabajo han llegado a alcanzar tan grande importancia en el escenario de las relaciones laborales que algunos autores los identifican con el tercer sector. En puridad, es exacto que en casi todos los países, especialmente en América Latina, «la presencia de la administración del trabajo en las relaciones laborales tiene un carácter multifacético y una importancia creciente».¹³

11 PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Curso de Derecho Laboral, parte general*, Montevideo, Ed. Idea, 1977, p. 129.

12 DONO DURANTE, Liliانا, y SPIWAKLEW, Patricia, «Administración del trabajo y rol de la inspección del trabajo», en RASO, Juan, y CASTELLO, Alejandro, *Derecho del Trabajo*, t. III, Montevideo, FCU, 2015.

13 BARBAGELATA, Héctor Hugo, «Introducción», en *Derecho del Trabajo*, t. I, vol. I, 2.ª ed. actualizada y aumentada, Montevideo, FCU, 1995, p. 102, nota al pie 13.

Principios que se aplican a la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social

- La Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social (IGTSS) constituye una función pública, por tanto, una responsabilidad del Gobierno, con objeto de administrar la política social y laboral y de supervisar el cumplimiento de la legislación y las normas técnicas. Los inspectores deben tener estatus de funcionario público e independencia, y estar libres de presiones indebidas y limitaciones externas al sistema, pero, a la vez, deben estar sujetos a un conjunto de obligaciones relativas al modo de ejercicio de dichas funciones.
- Se necesita de la estrecha cooperación de trabajadores y empleadores; ello presupone la participación de los representantes de los trabajadores y la plena asunción de los empleadores de sus responsabilidades.
- Es precisa la cooperación efectiva con otras instituciones, ya que ninguna inspección puede contar con una plantilla de funcionarios que cubran todos los ámbitos de competencia tecnológica.
- Otro principio es la orientación de la IGTSS en prevención. Hablar de prevención implica hacer un esfuerzo decidido para evitar incidentes, conflictos y enfermedades profesionales, velando por el cumplimiento de la legislación vigente. Hoy día la prevención no se identifica por sus ventajas a corto y mediano plazo, sino por su función de apoyo a objetivos a largo plazo de políticas económicas y sociales en los ámbitos nacionales, sectoriales y de la empresa, preservando la capacidad de trabajo, la productividad y la calidad, la motivación de los empleados y la seguridad en el empleo.
- Otro principio refiere a lograr una cobertura mayor extendiendo la acción protectora y preventiva de la IGTSS a un número mayor de trabajadores, como los de la Administración Central del Estado, los servicios públicos, las Fuerzas Armadas y la Policía, y aquellos que trabajan por cuenta propia.

Estructura de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social

La IGTTSS está organizada de la siguiente manera:

- Dirección;
- División Jurídica;
- Divisiones Inspectivas sobre Condiciones Generales de Trabajo y sobre Condiciones Ambientales de Trabajo;
- División Documentos de Contraloría;
- Asesoría Técnica.

DIRECCIÓN

Asesora a la autoridad en la determinación de planes y programas y resuelve la aplicación de sanciones.

DIVISIÓN JURÍDICA

Dictamina respecto de los procedimientos sustanciados por la IGTTSS. Controla la regularidad jurídica de los procedimientos inspectivos y sustancia los procedimientos sobre represión sindical, acoso moral y sexual.

DIVISIÓN INSPECTIVA SOBRE CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO

Su función es vigilar el cumplimiento y aplicación de las normas laborales referentes a las condiciones generales del trabajo y a la protección de los trabajadores. Controlan medios y recaudos exigidos por la legislación en materia laboral y de la seguridad social, así como el cumplimiento de las normas vigentes relativas a salarios, grupos de actividad y demás. Asesoran a trabajadores y empleadores en condiciones generales de trabajo.

DIVISIÓN INSPECTIVA SOBRE CONDICIONES AMBIENTALES DE TRABAJO

Su función es vigilar el cumplimiento y aplicación de las normas laborales relativas a las condiciones ambientales de trabajo y a la protección de los trabajadores en materia de seguridad social e higiene en el trabajo. Investigan las causas que hayan originado accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Asesoran a trabajadores y empleadores en condiciones ambientales de trabajo.

Se ocupa de registrar y controlar la documentación laboral: la Planilla de Control de Trabajo¹⁴ y el Libro de Registro Laboral. Expide certificados de actividad a efectos de probar la vinculación laboral entre los trabajadores y las empresas, y autoriza la centralización de la documentación.

ASESORÍA TÉCNICA

Se encarga de analizar, investigar y asesorar en materia de elaboración y puesta en práctica de las políticas sobre salud, seguridad e higiene ambiental.

Competencias de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social

A la IGTSS le compete fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral para garantizar la protección legal de los trabajadores en el empleo y las condiciones de higiene, seguridad y medioambiente en que se desarrolla toda forma de trabajo. El artículo 6.º del Decreto N.º 680/977 de 6 de diciembre de 1977 señala las competencias de la IGTSS:

- a. proteger la vida, la salud y la moralidad de los trabajadores y en especial de los menores y las mujeres que trabajan;
- b. controlar el cumplimiento y aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias en materia laboral y de la seguridad social, los contratos o convenios colectivos y demás normas vigentes;
- c. asegurar la protección de los trabajadores en el desempeño de sus actividades por medio de información, divulgación e intervención directa;
- d. procurar la tecnificación de los servicios y procedimientos inspeccionativos y la capacitación sistemática de su personal en colaboración con los otros programas del Ministerio y otros organismos del Estado, según sus competencias;
- e. promover en los lugares de trabajo la adopción de medidas de seguridad e higiene que protejan la integridad física y la capacidad de trabajo del personal;

14 Hoy día se trata de un procedimiento informático. Además, se instauró el sistema de planilla única entre el MTSS y el Banco de Previsión Social (BPS) mediante el Decreto N.º 217/017.

- f. investigar las causas que hayan originado accidentes de trabajo o enfermedades profesionales;
- g. recibir copia de las notificaciones de los casos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y elaborar estadísticas por categorías laborales con respecto a causas y consecuencias;
- h. efectuar recopilación actualizada de todas las normas legales y reglamentarias y de las circulares e instrucciones relativas a la higiene y seguridad ocupacionales;
- i. promover de oficio según la gravedad o inminencia del peligro y de acuerdo con las normas legales la adopción inmediata de las disposiciones de higiene o seguridad pertinentes o la clausura de los locales o sectores afectados o de determinadas máquinas, artefactos o equipos que ofrezcan peligros para la vida o integridad física del trabajador, comunicando de inmediato el hecho y las medidas adoptadas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;
- j. controlar y asesorar la aplicación de las leyes de prevención de los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales a empleadores y trabajadores y aprendices;
- k. realizar los procedimientos y aplicar las sanciones que determine la legislación a las personas físicas o jurídicas que violen las disposiciones pertinentes;
- l. evaluar los resultados de la aplicación de la legislación del trabajo, poniendo en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las deficiencias y los abusos que, a juicio, no estén previstos por las normas vigentes;
- m. expedir la documentación y las constancias de conformidad con la legislación vigente;
- n. desempeñar toda tarea que le encomienden las leyes, los reglamentos y la autoridad superior;
- o. asesorar a trabajadores, empleadores y entidades públicas o privadas acerca de la aplicación de las normas a que se refiere el apartado b).

Procedimiento inspectivo de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social

Se rige por los decretos N.º 680/987 y N.º 500/991.

El procedimiento se inicia por denuncia de parte o de oficio, lo que dará lugar a una instrucción del inspector general de Trabajo. Los inspectores excepcionalmente pueden actuar por iniciativa propia.

En caso de vulneración de derechos inespecíficos laborales y derechos fundamentales se sigue un proceso especial atendiendo a la gravedad de los derechos vulnerados. Se destacan las denuncias por acoso sexual, acoso moral y persecución sindical.

ACOSO SEXUAL

En caso de acoso sexual, la Ley N.º 18.561 establece un procedimiento. Se inicia por denuncia del trabajador, de los trabajadores o del sindicato de empresa o rama. Se da vista de ello a la empresa por diez días hábiles para que presente descargos y, para el caso, una prueba, y de los descargos se da vista a los denunciados. Si están dadas las condiciones, se llama a audiencia. Luego de ello se decide.

Otra forma que se utiliza es conocer los hechos en el lugar de trabajo ordenando una visita inspectiva a efectos de tomar declaración a los trabajadores en la empresa y de conocer su opinión sobre los hechos denunciados, así como de requerir una descripción desde su perspectiva sobre la situación vivida por ellos y que sería violatoria de derechos fundamentales. Luego se abre a prueba y se diligencia la prueba.

VIOLACIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL

La libertad sindical está consagrada como un derecho humano fundamental.¹⁵ Por un lado, tiene aspectos individuales y, por otro, aspectos colectivos: sus titulares son los trabajadores individualmente considerados y el sindicato, la organización sindical. El respeto por la libertad sindical se puede exigir tanto del Estado y de los empleadores como de los propios trabajadores.

Las denuncias ante la IGSS han sido uno de los medios utilizados por los trabajadores para la protección de la libertad sindical. Frente a actos antisindicales son un mecanismo de protección de *reparación imperfecta*, ya que se limita a imponer sanciones pecuniarias a los violadores del derecho. Se trata de un procedimiento *cuasijurisdiccional*. Es diferente a los trámites administrativos normales, pues supone un contencioso

15 Es el primer derecho humano de carácter colectivo pero no el único: le sigue la libre determinación de los pueblos.

entre denunciante trabajadores y denunciados empleadores. En este procedimiento son prueba angular las inspecciones.

La acción sindical

Es el mecanismo por excelencia de la defensa de los derechos de los trabajadores, insustituible y el más apreciado por los sindicatos. Consiste en la defensa de los legítimos derechos de los trabajadores mediante la movilización y otras medidas de lucha. Su expresión máxima se halla en la huelga.

Sanciones de la Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social

Si se concluye que existió violación a la libertad sindical, acoso moral o sexual o violación de un derecho fundamental, se imponen sanciones¹⁶ a la empresa; incluso, se puede ordenar medidas correctivas, capacitaciones o aquellas medidas que se estimen pertinentes. En caso contrario, se archivan las actuaciones por falta de mérito.

Las faltas se dividen en leves, graves y muy graves. Ello en atención a distintos factores, como la negligencia e intencionalidad del infractor, el número de trabajadores afectados, el incumplimiento de intimaciones previas de la IGTTSS y el perjuicio causado.

- No llevar en orden y al día los datos de la Planilla de Control de Trabajo.
- Anotar incorrectamente en el Libro de Registro Laboral.
- No documentar correctamente el recibo de salarios.
- No disponer de aseo o limpieza en las instalaciones de trabajo, salvo en los casos en que ello implique riesgos para la salud o integridad física de los trabajadores.

Faltas leves:

- no proporcionar en forma o completa de equipos de protección personal necesarios para la actividad.

Faltas graves:

- no tener Planilla de Control de Trabajo a la vista de los trabajadores;
- no disponer de la Planilla de Control de Trabajo en el momento de la inspección;
- no anotar a uno o más trabajadores en los plazos reglamentarios;

¹⁶ Van desde la amonestación y las sanciones pecuniarias hasta la clausura, según el artículo 289 de la Ley N.º 15.903.

- determinar condiciones de trabajo inferiores a las establecidas en las normas, laudos y convenios colectivos;
- no permitir la colocación y el uso de la cartelera sindical;
- no descontar la cuota sindical cuando hay consentimiento del trabajador;
- no proporcionar lugar en el establecimiento para reuniones sindicales fuera del horario de trabajo cuando el convenio colectivo lo establece;
- emplear a trabajadores extranjeros sin permisos reglamentarios;
- el acoso sexual en el ámbito de las relaciones laborales.

Faltas muy graves:

- no abonar los salarios devengados;
- no otorgar las licencias reglamentarias a que tengan derecho los trabajadores;
- asignar trabajadoras grávidas a puestos de trabajo en los que se utilicen productos nocivos a su estado;
- emplear a menores en tareas no adecuadas a su edad y permiso;
- inobservancia de la protección en los períodos de embarazo y lactancia;
- inobservancia de la normativa relativa a trabajos prohibidos a los menores;
- no respeto de las clausuras impuestas por la IGTSS;
- las infracciones que supongan incumplimientos de las prescripciones legales, reglamentarias o convencionales siempre que exista un riesgo muy grave o inminente para la integridad física o salud de los trabajadores afectados.

Registro de Empresas Infractoras

El artículo 321 de la Ley N.º 17.030 creó, en la órbita de la IGTSS, el Registro de Empresas Infractoras, que se reglamentó por el decreto 263/006. En este registro se anotan los datos que surjan de los expedientes que se tramiten ante la IGTSS, que culminen con sanción una vez firmes, o sea, que hayan agotado la vía administrativa.

Facilidades para el pago de multas

Por el artículo 322 de la Ley N.º 17.930 se facultó a la IGTSS a otorgar facilidades para el pago de multas a las empresas.

- Es para multas de más de 50 unidades reajustables (UR).
- En multas de más de 50 UR y menos de 100 UR, se conceden tres cuotas.
- En las de más de 100 UR, se divide en cuotas iguales, mensuales y consecutivas no inferiores a 30 UR y hasta 12 cuotas.
- Los convenios caducan si no se pagan tres cuotas. Se hace exigible la totalidad y el cobro ejecutivo.

Documentos obligatorios del trabajo

El decreto 108/007 de 22 de marzo de 2007 establece como obligatorios:

- la Planilla de Control de Trabajo unificada (MTSS-BPS);
- el Libro de Registro Laboral;
- los recibos de salarios;
- los comunicados de licencias;
- la Planilla de Trabajo Rural (que sustituye al documento único rural).

El control judicial

Mediante las leyes N.º 18.572 y N.º 18.847 se estableció un *proceso laboral autónomo* para las relaciones individuales del trabajo. Los asuntos originados en conflictos individuales del trabajo son competencia de los tribunales.¹⁷

Las relaciones colectivas del trabajo están excluidas de la jurisdicción, con excepción del artículo 21 de la Ley N.º 18.566¹⁸ y las relativas a la libertad sindical, en especial, a la desocupación de los lugares de trabajo.

17 «Artículo 2.º- Los Tribunales de la jurisdicción laboral entenderán en los asuntos originados en conflictos individuales de trabajo.»

18 «(Cláusula de Paz) Artículo 21.- Durante la vigencia de los convenios que se celebren, las partes se obligan a no promover acciones que contradigan lo pactado ni aplicar medidas de fuerza de ningún tipo por este motivo. Esta cláusula es de aplicación a todos los temas que integraron la negociación y que hayan sido acordados en el convenio suscrito. Queda excluida de su alcance la adhesión a medidas sindicales de carácter nacional convocadas por las organizaciones sindicales. Para

En cuanto a la libertad sindical y al despido de los trabajadores afiliados o que estén en vías de constituir el sindicato, existen dos procesos para su reclamo en juicio. El primer proceso se rige por la Ley N.º 17.940, y es de aplicación el proceso sumario de la Ley N.º 16.011 Acción de Amparo. En los casos de violación de la libertad sindical, es el llamado fuero sindical, cuyo proceso ha de terminar con una sentencia que indique la reinstalación o no del dirigente sindical o el cese del acto discriminatorio. Comparecen el sindicato y el trabajador.

El segundo procedimiento relativo a la libertad sindical es el establecido actualmente en la Ley N.º 18.847.¹⁹

El proceso de amparo también ha sido utilizado por los empleadores en juzgados civiles para desalojar los establecimientos ocupados. A este respecto la normativa distingue el Estado de los particulares. Si bien los lugares donde el empleador es el Estado pueden desocuparse por la fuerza pública y los privados requieren un procedimiento para ello, esto se le ha planteado a la justicia con distintos argumentos, casi siempre fundados en el derecho de propiedad del empleador y en los derechos de los trabajadores que no adhieren a las medidas.

En general, la doctrina acepta que la ocupación es una forma de derecho de huelga, una forma atípica por cierto, que tiene requisitos propios (labrar acta del estado del lugar a ocupar) y que, muchas veces, termina judicializándose.

El control parlamentario

La función preeminente del Parlamento es la de aprobar las leyes. Sin perjuicio de ello, otra función no menor es la de control del Poder Ejecutivo. Por tanto, en el llamado a sala de los ministros, en el pedido de informes, en las comisiones de trabajo por áreas, se ejerce el control parlamentario de los temas inherentes al trabajo. Es común la concurrencia de los actores sociales a las comisiones o a las distintas bancadas en pos de obtener la sanción de una ley o, en algunos casos,

resolver las controversias en la interpretación del convenio deberán establecerse en el mismo procedimiento que procuren agotar todas las instancias de negociación directa entre las partes, y luego con la intervención de la autoridad ministerial competente, para evitar el conflicto y las acciones y efectos generados por éste. El incumplimiento de lo dispuesto en el inciso primero del presente artículo, a falta de un procedimiento fijado por las partes, puede dar lugar a la declaración de la rescisión del convenio, la que deberá promoverse ante la justicia laboral.»

19 «Artículo 11. (Proceso general de tutela de la actividad sindical).- Sustitúyese el procedimiento previsto en el artículo 2.º, numeral 1) de la Ley N.º 17.940, de 2 de enero de 2006, por el proceso laboral ordinario previsto en la Ley N.º 18.572, de 13 de setiembre de 2009, con las modificaciones introducidas por la presente ley.»

denunciando situaciones particulares. Se ve tanto a los empleadores como a los trabajadores.

Valoración y evaluación

El Estado es un actor de suma trascendencia en las relaciones laborales, un actor complejo. A pesar de ser uno en sí mismo, tiene diferentes facetas: actúa como empleador, como policía del trabajo, como juez, como mediador en las relaciones laborales (Consejos de Salarios, Dinatra).

Como empleador posee las características del empleador típico, con algunas particularidades propias.



Teorías que explican la función de la empresa en la sociedad. La responsabilidad social empresarial. Empresa sustentable

Hugo Fernández Brignoni¹

El concepto de empresa como objeto de estudio El carácter multidisciplinario del objeto

El Derecho Comercial, el Derecho Tributario, el Derecho Ambiental estudian el concepto de empresa desde una perspectiva jurídica diferente a la que utiliza el Derecho del Trabajo, cuyo enfoque se centra en el trabajador y sus relaciones de intercambio económico y de participación en el gobierno del sistema de relaciones laborales. Si bien todas estas disciplinas jurídicas se ocupan del concepto de empresa a los efectos de sus desarrollos normativos, no es solo objeto de estudio del ámbito jurídico, pues pertenece a distintas disciplinas, por nombrar solo algunas: las Ciencias Económicas, la Sociología, la Psicología y la Antropología.

La noción de empresa no la crea el Derecho del Trabajo: es tomada por el Derecho del Trabajo habiendo sido desarrollada por otras disciplinas y no solamente jurídicas. Claro está que este dato no es un obstáculo para estudiar la empresa desde las relaciones laborales. Resulta imprescindible el enfoque laboral porque la empresa se presenta como el lugar de las relaciones laborales, en el que se desarrollan ciertas acciones, institutos, derechos (colectivos e individuales) de los trabajadores y del empleador. Por eso, la empresa se convierte en uno de los

1 Profesor adjunto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República.

ámbitos donde actúa u opera el Derecho del Trabajo, razón por la que se justifica su estudio.

Concepto de empresa. Enfoque general

El concepto de empresa está esencialmente ligado a la idea de organización compleja. No es que todas las empresas sean estructuras complejas, porque ciertamente existen empresas con estructuras simples. A lo que nos referimos es a la composición de la empresa; lo complejo está asociado a los componentes o elementos materiales e inmateriales que integran la noción, es decir, a las partes que la constituyen y, sobre todo, a la interacción dinámica de sus componentes. Los elementos que de regla componen el concepto de empresa son distintos entre sí y su combinación genera el carácter complejo de su organización. Ahora bien, ¿cuáles son sus partes? Las personas, los bienes y las propias acciones de las personas que conforman la empresa, que al desplegar sus relaciones operan en distintas direcciones.

Es conveniente realizar una caracterización del concepto de empresa de amplia proyección, de manera de poder abarcar la mayor cantidad de supuestos. Claro que esto no nos puede hacer caer en el absurdo de llamar *empresa* a la entidad que está integrada por una sola persona, como ocurre en nuestro medio con las conocidas empresas unipersonales. En tal caso, podríamos estar en presencia de dos hipótesis distintas, a saber: una situación de trabajo subordinado encubierto o un trabajador autónomo, pero no ante una empresa, porque, como vemos, el concepto requiere de otros elementos que las empresas unipersonales sin personal contratado no poseen.

La empresa es, además de una organización compleja, una unidad económica,² es decir, una organización de producción de bienes o servicios destinados a la satisfacción de las necesidades del hombre. En términos teóricos, podríamos hacer el ejercicio de pensar en el carácter económico del concepto aludiendo a los distintos sistemas económicos conocidos. En este sentido, el concepto adopta aspectos diversos según el sistema económico en el que esté inserto. Claro está que en la actualidad la preponderancia global del sistema capitalista deja un espacio residual —cuando no también distorsionado— para los sistemas económicos socialistas. En estos sistemas económicos las organizaciones productivas no tienen fines de lucro y su dirección está en manos del poder del Estado. En cambio, la concepción de empresa del sistema

2 SERÉ, Jorge, «Un enfoque económico sobre la empresa», en *Catorce estudios sobre la empresa*, Montevideo, Ed. Acali, 1984, p. 9.

capitalista está basado en los criterios de libre empresa y fin de lucro. La predominancia de este sistema es notoria.

Dentro de la noción de empresa podemos incluir, sin duda, las empresas cooperativas y las empresas autogestionadas. Estas modalidades de organización empresarial tienen algunas características singulares y, aunque operan en sistemas económicos de libre competencia, no tienen como eje de su desarrollo el afán de lucro que caracteriza a la típica empresa del sistema capitalista, pues su concepción está basada en el principio cooperativo de la solidaridad y en la gestión directa de los trabajadores.

Otro aspecto del concepto de empresa es su carácter dinámico. Los elementos que aportan dinamismo a la organización empresarial son:

- a. la repetición de su actividad. En este sentido, la noción de empresa está asociada a la actividad, a la acción productiva, y se entiende por tal los productos derivados de ciclos naturales (sector primario de la economía), la transformación de la materia prima (sector secundario de la economía), o el ofrecimiento de un servicio o de un producto terminado con origen en la inteligencia de las personas que actúan dentro de la empresa;
- b. el objeto de mejorar la capacidad de organización. El concepto de empresa se relaciona con el progreso tecnológico como una constante de cambio y desarrollo. Esto nos permite incluir en dicho concepto las plataformas digitales, las que desarrollan software o sistemas cibernéticos aplicados a distintas actividades. El concepto de empresa no es estático, en el sentido de que abarca las actividades que la empresa realiza, cualquiera sea el sector de la economía en el que esta opere, incluso aquella que todavía no se conoce como tal, como ocurrió recientemente con las actividades de las empresas de plataformas digitales. La aparición de nuevas formas de actividad empresarial, como es el caso de las empresas de tecnologías de información y comunicación o de plataformas digitales, que en los últimos años han llegado a proponer un cambio de paradigma empresarial, es expresión de las transformaciones que la empresa moderna genera con el declarado objetivo de mejorar sus capacidades y resultados. Conviene tener en cuenta este aspecto del carácter dinámico del concepto de empresa, porque a través del presente cambio tecnológico se plantean modificaciones importantes en las relaciones laborales y desafíos para el Derecho del Trabajo, que pasan por atender las nuevas formas de las empresas y sus nuevas actividades que en muchos casos generan un efecto disruptivo del sistema;

- c. la incorporación constante de nuevos componentes, como nuevas personas y bienes.

La empresa es una entidad fundamentalmente dinámica porque el concepto tiene incorporado la tendencia a la expansión (ampliación y desarrollo). En particular, en el sistema económico predominante esta tendencia está basada en la necesidad de introducir nuevas técnicas que sean capaces de ofrecer los productos a mejor precio gracias a la expansión de los mercados. Si bien el concepto de empresa no puede definirse con relación al de mercado, es imprescindible considerar, a la hora de caracterizarlo, que en el sistema capitalista las relaciones externas están referidas al mercado de bienes o servicios en el que la empresa opera. Por lo tanto, el mercado, si bien no define a la empresa, tiene una muy fuerte incidencia en la determinación de su actividad.

Como última característica de este enfoque general diremos que en la noción de empresa se aprecia un fenómeno económico de distintas dimensiones: empresas grandes, medianas y pequeñas.

La empresa multinacional es un tipo de empresa que trasciende las fronteras nacionales y que tiene una dinámica y características singulares, desarrolladas en el marco del fenómeno de la globalización de la economía. Se ha dicho que la economía moderna es, en gran medida, la economía de las multinacionales. La existencia de corporaciones empresariales de gran tamaño, en las que se concentra el capital, es una de las características de la economía de nuestro tiempo, «quizás el cambio más dinámico y más radical de la historia del capitalismo».³

Simultáneamente a la concentración económica de corte capitalista, se presenta la tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse alcanzando una dimensión mundial, cuestión que no solo caracteriza a las multinacionales, porque independientemente de su tamaño las empresas buscan expandirse en cualquier dirección, y a la luz de las facilidades que ofrecen las nuevas tecnologías el espacio global es actualmente posible para todas las empresas, cualquiera sea su tamaño. La concentración económica del capital potencia el gigantismo de las empresas y la tendencia de sobrepasar las fronteras nacionales ubicando sus actividades en otros países, que la doctrina ha llamado países de acogida para distinguirlos de aquel en el cual la empresa tiene su lugar de origen.

Estos conceptos vienen asociados al de inversión extranjera directa, que en los últimos tiempos ha sido el argumento gubernamental de muchos países con vistas a aumentar su producto bruto interno.

3 Grisoli, Angelo, citado por ERMIDA URIARTE, Oscar, *Empresas multinacionales y derecho laboral*, Montevideo, Ed. A. Fernández, 1981, p. 17.

La empresa desde la perspectiva del Derecho del Trabajo

En el Derecho del Trabajo la empresa es un concepto que puede ser caracterizado desde distintas perspectivas. Para el trabajador la empresa es el lugar de referencia de su actividad, donde ejecuta sus prestaciones o el contrato de trabajo. Desde el punto de vista de este sujeto de la relación laboral, se presenta también un rasgo del concepto que es muy interesante y destacable: la empresa es uno de los ámbitos donde se representa el interés colectivo de los trabajadores.

Para el empleador la empresa es la forma en que se organiza la producción de la que este es titular o director. De este concepto se deriva la potestad de organizar el trabajo, dirigirlo y disponer del poder disciplinario respecto del personal subordinado. La propiedad de los medios de producción lleva a que muchos empleadores visualicen la empresa como un objeto. Sin embargo, desde una perspectiva diferente aunque también basada en el concepto de propiedad y dirección, vinculan la empresa con una forma de organizar el trabajo, fundada en la división de este, integrada por técnicas y medios tecnológicos que tienen en la empresa su lugar para proyectarse sobre la prestación del trabajo de las personas contratadas, lo que genera consecuencias en la calificación y formación profesional de dichas personas, en las categorías laborales y en las promociones.

Para el Derecho del Trabajo la empresa es la organización de personas que, controlando bienes y servicios, tiene como finalidad la producción. Las relaciones de las personas que integran esa organización son de carácter laboral con origen en el contrato de trabajo o relación laboral. En este sentido, el carácter laboral de la vinculación entre las personas que trabajan y las que reciben y disponen del resultado del trabajo es lo que da relevancia al concepto de empresa en nuestra disciplina. La empresa como entidad económica es el centro de imputación de una serie de relaciones jurídicas que pueden clasificarse en dos tipos: las relaciones externas, que establece de acuerdo a los vínculos civiles y comerciales con terceros ajenos a la organización productiva, y las relaciones internas, que se definen como las relaciones laborales individuales o colectivas que utilizan la empresa como su ámbito de acción y desarrollo. Existe una relación funcional entre las relaciones externas e internas que en las últimas décadas ha tomado una gran relevancia al punto de problematizar las relaciones de trabajo identificadas con el criterio de la subordinación jurídica. Nos referimos al fenómeno de la descentralización empresarial y la utilización de contratos civiles y comerciales para sustituir relaciones de trabajo tradicionalmente encuadradas en la relación laboral típica.

Un concepto próximo al de empresa es el de establecimiento. Este hace referencia a la unidad técnico-productiva; en cambio, el concepto de empresa alude a la unidad económica-financiera. A partir de esta distinción, una empresa puede tener varios establecimientos, es decir, una organización económica y financiera puede tener una o varias unidades técnico-productivas.

El concepto de empleador

Este surge a partir de las elaboraciones doctrinarias del Derecho del Trabajo. Es un concepto de un gran valor técnico, que permite determinar quién contrata el trabajo humano para beneficio propio. Es un término que es utilizado en el mismo sentido que *dador de trabajo*, *patrón* o *patrono* y muchas veces se usa como sinónimo de *empresario*. Si bien es cierto que el empresario es también empleador, no todo empleador es siempre un empresario. El empleador de los trabajadores del hogar no es empresario, al menos respecto del trabajador que presta tareas en su domicilio particular; en ese caso, la relación laboral entre ambas personas físicas pertenece al ámbito particular o íntimo del empleador y de su familia, aunque este tenga una actividad empresarial.

El concepto alcanza a las relaciones laborales del ámbito privado y público, razón por la cual el Estado también es empleador en las relaciones laborales con los funcionarios públicos de la administración central y de las empresas públicas.

El empleador, al igual que el trabajador, es un sujeto de derecho que es parte de la relación laboral y, por lo tanto, su definición conceptual puede hacerse de acuerdo a determinadas características que surgen de dicha relación jurídica. De este modo, hay tres elementos esenciales:⁴

- el primero es el vínculo con el trabajador asalariado. Toda persona física o jurídica que forma parte de una relación laboral es un empleador. Quedan fuera del alcance de este concepto los vínculos jurídicos cuyo objeto sea la realización de una actividad o la prestación de un servicio que no sean bajo las condiciones de subordinación jurídica que define al trabajador asalariado;
- el segundo elemento es que esa relación que llamamos laboral es de estructura jerárquica. Esto quiere decir que la actividad que realiza el sujeto trabajador está sometida a las órdenes e indicaciones de quien lo contrata. El empleador detenta la dirección de la organización productiva y, por ende, de las personas que trabajan en la ella;

4 PLÁ REGULES, Josefina, «Concepto de empresa para el derecho laboral», en *Catorce estudios sobre la empresa*, op. cit., p. 50.

- el tercer elemento que define el concepto de empleador como sujeto de la relación laboral es la prosecución de una actividad determinada. Se consolida la figura del empleador cuando con el objetivo de desarrollar una actividad se genera el vínculo con uno o varios trabajadores, aunque no es relevante la finalidad de dicha actividad, ni el resultado obtenido; siempre que exista el vínculo entre los dos sujetos de la relación laboral y que se trate de una actividad lícita habrá, precisamente, una relación laboral y, por lo tanto, estaremos en presencia de un empleador.

Es necesario distinguir en este momento la figura del empleador sin perfil empresarial de la de aquel que lo tiene. Podríamos establecer tres diferencias entre uno y otro. El empleador sin perfil empresarial no tiene fines de lucro. En primer lugar, la actividad no le genera ganancias en términos de aumento de ingresos. En segundo lugar, el trabajo contratado no está relacionado con ninguna actividad que se destine a terceros, sino que se agota en su propio beneficio, extendido a los que eventualmente son miembros de su familia o habitan junto al empleador. La tercera nota distintiva refiere a que es una persona que no requiere disponer de capital para ser parte de la relación laboral que se desarrolla en el ámbito doméstico. Estas distinciones son necesarias para comprender el amplio alcance del concepto de empleador.

La noción de empleador sirve para determinar el centro de imputación de una serie de relaciones jurídicas que son relevantes para el Derecho del Trabajo. En otras palabras, es útil para fijar qué sujetos de derecho son los responsables de las obligaciones laborales derivadas de los distintos instrumentos normativos que regulan las relaciones laborales. Este concepto ha sufrido continuos ajustes como consecuencia de las transformaciones que, por distintos motivos, han tenido las relaciones laborales.

En cierta medida, la determinación del sujeto empleador está íntimamente asociada a las dificultades jurídicas derivadas del cumplimiento de las obligaciones y del alcance subjetivo de la responsabilidad laboral. Podríamos describir rápidamente las situaciones prácticas que han sido el origen de estas dificultades jurídicas:

- a. el desconocimiento de quién es el verdadero empleador. En respuesta a esta situación se construyeron conceptos, tales como la personería laboral de empleador, como herramientas de protección laboral que tornan válida la acción de reclamo aunque el trabajador no sepa con certeza quién es su empleador. La adaptación del concepto de conjunto económico a los criterios tuitivos del Derecho del Trabajo terminó permitiendo la aplicación de la responsabilidad laboral solidaria entre todas las personas físicas o jurídicas que tu-

vieran un mismo interés económico aunque este estuviera subyacente u oculto en la apariencia en que formalmente se presenta cada empresa;⁵

- b. el concepto de empleador complejo. Los primeros fallos judiciales en nuestro país sobre este concepto se produjeron en la década del ochenta, que, recordemos, fue una época signada por la flexibilidad y desregulación laboral. Esta noción de empleador complejo alude a la existencia de varios sujetos que ocupan el rol de empleador y que, a diferencia de los que integran un conjunto económico, son independientes entre sí, pero reciben el fruto del trabajo del mismo trabajador. El concepto es una construcción básicamente doctrinaria y jurisprudencial que alcanza a las situaciones de colaboración interempresarial y de preeminencia, interferencia o influencia de una empresa sobre otra.⁶ Algunos autores han establecido el carácter residual de este concepto porque opera para determinar la responsabilidad laboral compartida de una pluralidad de empleadores que no configuran un conjunto económico;⁷
- c. los procesos de tercerización, que también han generado la necesidad de ajustar el concepto de empleador.⁸ La práctica más reciente con formas externas de organización empresarial, es decir, la descentralización empresarial, ha provocado un cambio funcional que ha potenciado las situaciones de subcontratación laboral, intermediación y suministro de mano de obra, las cuales han hecho que las relaciones laborales tradicionalmente internas de la empresa se hayan vuelto relaciones externas.⁹

5 Ermida Uriarte, op. cit., p. 181; PÉREZ DEL CASTILLO, Santiago, «Conjunto económico o grupos de empresas», en *Cuarenta y dos estudios sobre la descentralización empresarial y el Derecho del Trabajo*, Montevideo, FCU, 2000, p. 187.

6 DELGADO SOARES NETTO, Fernando, «La reformulación del concepto de “empleador complejo” luego de las leyes de tercerizaciones», en revista *Derecho Laboral*, t. LVII, n.º 255, julio-setiembre, 2014, p. 444.

7 CASTELLO, Alejandro, *Grupo de empresas y Derecho del Trabajo*, Montevideo, FCU, 2006, p. 167.

8 RASO DELGUE, Juan, *La contratación atípica del trabajo*, 2.ª ed., Montevideo, Ed. A. Fernández, 2009, p. 265.

9 FERNÁNDEZ BRIGNONI, Hugo, «El régimen jurídico sobre subcontratación e intermediación laboral. Leyes 18.099 y 18.251», en revista *Derecho Laboral*, t. LI, n.º 231, 2008, p. 485.

Hasta ahora hemos hecho referencia al empleador como sujeto de la relación individual de trabajo, a su identificación con el concepto de empresario y a su vínculo funcional con el concepto de empresa. Sin embargo, no está todo dicho. Queda por señalar que el sujeto empleador que actúa en la empresa tiene el poder para desarrollar acciones tanto en el plano individual de la relación de trabajo como en el plano colectivo. Dicho de otra manera, el empleador singular, es decir, individualmente considerado, no requiere de una organización profesional para actuar como sujeto del derecho colectivo del trabajo. Por lo tanto, puede negociar colectivamente con el sindicato y adoptar directamente cualquier acción en el plano de la relación colectiva de trabajo sin valerse de una organización gremial. Para el Derecho del Trabajo, es muy importante este camino en el que el empleador, a diferencia de lo que ocurre con el trabajador, tiene la condición de operar en esta doble vía de relacionamiento (la relación individual y la relación colectiva) sin que necesite recurrir al concepto jurídico de representación. Esto ha llevado a calificar las organizaciones profesionales de empleadores como sujetos secundarios de la relación laboral, tomando en cuenta que desde el punto de vista subjetivo el sujeto central de las relaciones colectivas de trabajo es el sindicato. Entre otros argumentos, esta visión llevó a que históricamente se le diera una atención muy marginal al estudio de las organizaciones gremiales de empleadores. Sin embargo, es innegable el importante rol que las organizaciones profesionales de empleadores han tenido en el sistema de relaciones laborales tanto en el ámbito nacional como en el internacional.

Las organizaciones de empleadores no nacen a partir de temas laborales. A medida que se van desarrollando las relaciones de trabajo y los sindicatos despliegan más acciones colectivas, las gremiales empresariales, constituidas inicialmente por razones mercantiles y de lobby político o gubernamental, adquieren funciones en las relaciones colectivas de trabajo. Por eso, se ha dicho que se trata de organizaciones empresariales de carácter reflejo de las decisiones estatales y acciones sindicales. En términos sociológicos, los empleadores y sus organizaciones gremiales históricamente se han limitado a reaccionar ante la fuerza impulsora del sindicato. En este sentido, las organizaciones profesionales de empleadores han sido consideradas como sujetos colectivos intrínsecamente receptivos e inertes, cuya función es mantener el *statu quo*, rechazando o neutralizando las iniciativas de cambio provenientes de las fuerzas sindicales. Esta forma de ver el sistema de relaciones laborales desde lo colectivo indicaría que el sindicato es la parte activa (fuerza impulsora) y que los empleadores y sus organizaciones toman solo una postura de-

fensiva y reactiva o en reacción de la actividad sindical. La cuestión planteada es muy interesante, pero expresa solo parte de la realidad que surge de las relaciones laborales. Precisamente, los empleadores, a través de sus organizaciones gremiales, asumen una postura activa en defensa de sus posiciones en las relaciones laborales. Esto se ve reflejado en las estrategias y acciones concretas asumidas en relación con la última legislación laboral que entró en vigencia en nuestro país en materia de negociación colectiva y de ocupación de los lugares de trabajo, y en otras acciones de alcance nacional e internacional con respecto a derechos fundamentales de los trabajadores como la huelga.

La cuestión jurídica central relativa a estos sujetos característicos de la representación de los empleadores, que subyace en sede de teoría, es si el asociacionismo empresarial tiene cobertura en el derecho de la libertad sindical y si se puede, por lo tanto, hablar de la libertad sindical de los empleadores, o si, por el contrario, su soporte jurídico no es otro que el derecho general de asociación, por lo que la libertad sindical quedaría reservada para los trabajadores y asimilados. Las tesis afirmativas se basan en la interpretación de los convenios N.º 87 y N.º 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que aluden a los empleadores y sus organizaciones. Las tesis negativas se apoyan en ambos derechos, el de asociación y la libertad sindical, ya que son derechos fundamentales basados en la libertad de la persona. La distinción en el soporte jurídico de las organizaciones profesionales de empleadores no supone ningún trato de desfavor comparativo de parte del ordenamiento jurídico, sino una distinción de fundamento jurídico derivada de una correcta construcción técnica basada en las características de cada una de las partes de la relación laboral, en tanto que ni los sindicatos ni las organizaciones profesionales de empleadores son un fin en sí mismo, sino que cumplen con la función de representación de intereses subjetivos concretos de distinto carácter. Por otra parte, en respuesta a la lectura de las normas internacionales, se ha expresado que la inclusión de estas entidades en el texto de los convenios de la OIT no tiene más finalidad que la equiparación de trato jurídico de ambos sujetos colectivos por parte de las legislaciones nacionales. La constitución tripartita de la OIT, plasmada en el texto de las normas internacionales, encarga a las legislaciones nacionales a que contemplen igualmente ambas realidades institucionales que son de características diferentes. La traducción práctica de esta tesis es que ambas organizaciones profesionales, con base en la ejecución de derechos subjetivos diferentes, pueden constituir libremente las organizaciones en defensa de los intereses que estimen convenientes y que el trato jurídico que cada legislación nacional les dispense no puede obstruir estas acciones.

Teorías que explican la función de la empresa en la sociedad

En general, las teorías que han intentado explicar el rol de la empresa en la sociedad se dividen en dos: las que han negado la existencia de la empresa como una comunidad y las que, en cambio, han adoptado la posición de destacar sus aspectos positivos basándose en la comunión de intereses o de acciones de los sujetos que integran el concepto.

LA TEORÍA CLÁSICA DE LA EMPRESA

Esta teoría se origina con el advenimiento del trabajo moderno en el umbral de la revolución industrial y con la consolidación del contrato de trabajo como contrato autónomo. La teoría clásica describe a la empresa moderna como la suma de contratos individuales de trabajo que funcionan con base en tres ideas centrales, que son: a) la disociación del trabajo humano respecto de la propiedad de los medios de producción, b) la condición de hombre libre que tiene todo ser humano y c) la necesidad de las personas de acceder a un trabajo por cuenta ajena como forma de vida.

Como puede apreciarse, la teoría clásica se desarrolla de acuerdo a los conceptos de propiedad (de los medios de producción) y de contrato (de trabajo). Según los principales autores de esta teoría, la empresa pone el trabajo al servicio del capital. El empresario, que constituye la empresa y que, a su vez, es el propietario (o representante del propietario) de los bienes indispensables para el desarrollo del objeto de la empresa (actividad) y parte del contrato de trabajo (empleador) cuyo propósito es el trabajo subordinado y por cuenta ajena, explota el giro de la empresa bajo su exclusivo riesgo, por lo cual posee el poder de dirección sobre el trabajo humano que utiliza.

Esquema de la teoría clásica

EMPLEADOR: propiedad ▶ dirección ▶ riesgo de la explotación del giro.

VÍNCULO JURÍDICO: relación de trabajo ▶ contrato de trabajo.

TRABAJADOR: subordinación ▶ ajenidad en los riesgos.

La consecuencia jurídica principal de esta teoría es que no hay comunidad de intereses entre el empleador y el trabajador. La noción de unidad, conjunto u organización se reduce, en esta teoría, a considerar la empresa como el ámbito de aplicación de normas e institutos laborales. No se reconoce la existencia de intereses comunes entre las partes de

la relación laboral, sino opuestos; tampoco la existencia de un sentido de pertenencia, sino de ajenidad, y se destaca la subordinación del trabajador a su empleador, en lugar de la igualdad entre ambos.

La teoría clásica que estamos describiendo tiene su fundamento político en el liberalismo económico a ultranza. Su fundamento jurídico radica en el conflicto de intereses entre capital y trabajo, el predominio del capital sobre los otros medios de producción y la asunción de riesgos que derivan en la intangibilidad del salario del trabajador subordinado, entre otros efectos que alejan al trabajador de asumir el riesgo de la explotación comercial o industrial en la que trabaja por cuenta ajena.

Los defensores de esta teoría sostienen que esta es la única que justifica y explica el carácter protector del Derecho del Trabajo porque advierte el predominio del poder del empleador.

En efecto, la teoría clásica ha acompañado la evolución del Derecho del Trabajo, el cual ha logrado plasmar dicha teoría a través de la aplicación de derechos fundamentales, mecanismos de equilibrio en la relación de trabajo. El Derecho del Trabajo formado a partir de esta concepción ha definido las relaciones laborales como relaciones de poder. Cuando la teoría clásica destaca el poder del empleador en la empresa, expresado a través del poder de dirección y del poder disciplinario, el Derecho del Trabajo elabora, sobre la base de la existencia de un contrapoder sindical, una serie de derechos fundamentales del trabajador y sus organizaciones gremiales, que reconstruye la libertad perdida por el estado de subordinación en el que se encuentra el trabajador.

Otro punto importante que aporta esta teoría es el reconocimiento del conflicto como un hecho inherente a la sociedad pluralmente constituida. El conflicto social y el laboral en particular son considerados hechos que generan la dinámica del sistema de relaciones laborales y, como consecuencia, una forma de actuación para que los sindicatos, como estructuras representativas de los trabajadores, ejerzan algún grado de influencia sobre la dirección de la empresa y sobre el sistema de relaciones laborales. De esta manera, la empresa deja de ser objeto de dominio absoluto del empresario, porque el sistema jurídico hace que el empleador se vea forzado a compartir el espacio de ejercicio de su poder con la organización representativa de carácter sindical con base en el ejercicio de los derechos sindicales (derecho de sindicación, negociación colectiva y huelga). La representación sindical no es vista como un cuerpo extraño en la empresa, sino como una realidad diversa, porque no se identifica con la finalidad de dominio o lucro que tiene el empleador, lo que produce una tensión útil para la organización productiva. Por su parte, desde el punto de vista sistémico, la libertad de decisión del empleador se ve intervenida por procedimientos y criterios que garan-

tizan la transparencia, la racionalidad, la equidad, la mejor gestión de los intereses y la colaboración de los interesados. En el mismo sentido, el sistema impone al empleador costos indirectos como la concesión de licencia sindical, la adaptación de espacios y el uso de instalaciones para la actividad sindical, el tiempo dedicado a la negociación colectiva y otras formas de participación de los trabajadores en la empresa.

OTRAS TEORÍAS SOBRE LA EMPRESA

Este grupo de teorías tiene en común la idea de que la empresa es una comunidad de intereses. Abordaremos la descripción de dos de estas teorías.

La teoría institucionalista

Esta teoría le da valor a la unidad y a la colaboración económica. Está constituida por tres elementos determinantes:

- por la idea de la obra realizada en el grupo social, es decir, la sociedad tiene como característica la idea de obra colectiva y la empresa es expresión de esta característica;
- por la manifestación de que el poder de organización está puesto al servicio de la idea de la obra y no del interés del propietario de los medios de producción. De esa manera, explica la relación jerárquica que se presenta entre empleador y trabajadores a partir de que resulta necesario que alguien organice a todos, y es por eso que existe el ejercicio del poder en relaciones de jerarquía funcional;
- por la descripción de la existencia de un interés común, manifestado en el concepto de colaboración y no de confrontación.

La teoría comunitaria

Esta teoría, que forma parte de las llamadas teorías afirmativas de la empresa y que tiene base en la doctrina social-cristiana, en primer término, sostiene que el hombre es un ser social por naturaleza y que una expresión de esta característica es la justa posición de contratos de trabajo organizados en el ámbito de la empresa. En segundo término, afirma que el poder del empleador no se fundamenta en la propiedad de los medios de producción, sino en la función de organizador. La idea de orden está asociada a la de producción eficiente y al objetivo común de las personas que integran la comunidad de trabajo.

El concepto de responsabilidad social empresarial

En el sector patronal y doctrinario este concepto es entendido como la decisión unilateral y el propósito de la empresa de observar determinados comportamientos en el área social ante consumidores, medioambiente y trabajadores. La Comisión Europea lo define como «la integración voluntaria por parte de las empresas de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores».¹⁰

Como puede apreciarse, la noción, desde el punto de vista jurídico, es vaga e imprecisa, pero lo peor es que puede generar un conflicto con instituciones básicas y clásicas del Derecho del Trabajo, como lo son las normas jurídicas, que son imperativas y obligatorias. El concepto de responsabilidad social empresarial se puede expresar a través de los llamados Códigos de Conducta, que se definen, según el libro verde de la Unión Europea, como la declaración formal de valores y prácticas comerciales de una empresa. Otras formas por las que se expresa son el etiquetado social y la certificación de las prácticas, las inversiones sociales responsables, el balance social, el plan social, etcétera.

La finalidad de estas acciones empresariales es salvaguardar las acciones empresariales a partir de su valor ético. Este objetivo no sería criticable si la doctrina no describiera otros motivos como la existencia de una estrategia comercial de imagen de la empresa para aumentar las ventas. Naturalmente, estas iniciativas empresariales de autorregulación no pueden ir en detrimento de las normas laborales. La aparición del concepto de responsabilidad social empresarial coincide con un contexto de propuestas flexibilizadoras y desreguladoras del Derecho del Trabajo, que plantea sustituir las normas laborales de origen estatal por reglas derivadas del contrato, y por eso también la doctrina sospecha de su verdadera motivación. Ahora bien, frente a la aparición de estos instrumentos que obviamente no son normas jurídicas, ¿cuánto de derecho se puede sacar de ellos? ¿Pueden derivar de estos instrumentos derechos subjetivos concretos para los trabajadores o sus organizaciones? El llamado *soft law* o «derecho blando» tiene algún valor para cumplir con el Derecho del Trabajo. Algunos autores han indicado que el concepto de responsabilidad social empresarial produce algunos efectos positivos, pues: a) es inspirador de normas jurídicas tradicionales; b) es generador de prácticas que se tornan obligatorias por otros

10 EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Disponible en: <[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0681_/com_com\(2011\)0681_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0681_/com_com(2011)0681_en.pdf)>.

fundamentos; c) puede producir en los empleadores un sentido de responsabilidad que cambie la cultura empresarial de irresponsabilidad, inmunidad y evasión.

Las normas de la responsabilidad social empresarial pueden ser útiles para interpretar el contrato de trabajo y las actitudes del empleador, ya que operan como una autolimitación de las facultades o atribuciones del empleador. Asimismo, igual que ocurre con los reglamentos de taller, los compromisos que haya asumido el empleador en función de la declaración de responsabilidad social podrán ser utilizados por el trabajador en cuanto le sean favorables. En este sentido, los mecanismos para lograr resultados eficaces de signo protector de los compromisos de la responsabilidad social empresarial pueden ser: el control sindical, la premiación estatal de buenas prácticas y la regulación legal de la responsabilidad social empresarial.

Claro está que la primera y principal responsabilidad de la empresa es cumplir escrupulosamente con la legislación laboral en sentido amplio, es decir, con la ley laboral, los convenios colectivos, las decisiones de los Consejos de Salarios, etcétera. Sin embargo, podría agregarse a ese escrupuloso cumplimiento de la legislación del trabajo descrito otros alcances que puedan derivarse de una regulación internacional de la responsabilidad social empresarial, o sea, a través de la OIT u otras agencias del sistema normativo internacional.

El concepto de empresa sustentable

Este es un concepto vinculado al de responsabilidad social empresarial que surge en la OIT a propósito del concepto de trabajo decente, pues dicha organización entronca el trabajo decente con la empresa socialmente sostenible. Significa que la productividad y las condiciones de trabajo deben encuadrarse en procesos de sustentabilidad social, realizando inversiones de impacto social, fortaleciendo las cadenas de valor. La noción de empresa sostenible es llevada a la práctica a través de una evaluación basada en criterios internacionales de responsabilidad social empresarial (norma ISO 26000) que se clasifican en cuatro grupos. El primero es el ambiental y refiere al consumo de energía, a los niveles de contaminación en agua, aire y tierra, al uso de productos, a la salud e higiene de clientes y consumidores, al consumo responsable. El segundo grupo incluye los aspectos sociales, como la seguridad y la salud de los trabajadores, las condiciones de trabajo, el diálogo social, la gestión de políticas de formación profesional, la erradicación del trabajo infantil y forzoso y de la discriminación, y el fortalecimiento de derechos humanos

laborales. El tercer grupo corresponde a los aspectos éticos relativos a la corrupción y el soborno, a las prácticas anticompetitivas y al marketing socialmente responsable. El cuarto y último refiere al control del desempeño ambiental de los proveedores y a sus prácticas sociales.

EL SISTEMA URUGUAYO DE RELACIONES LABORALES: EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Virginia Perciballi De Luca
Laura Zúñiga Valettuti¹

Contexto y antecedentes históricos y geográficos

En los siguientes párrafos intentaremos realizar una recorrida por los titulares de la evolución de nuestro Derecho del Trabajo, exponiendo las principales características del sistema de relaciones laborales uruguayo. En tal sentido, el estudio de los antecedentes de la regulación jurídica del trabajo humano y su contexto resulta un camino obligado a transitar para quien pretende aproximarse a comprender los desafíos que la materia enfrenta en la actualidad.²

La materia objeto de estudio es un claro producto de la más dura de la realidad social, llamada *cuestión social*,³ el cual desafía de forma implacable y rigurosa los paradigmas del derecho común, a través de una renovada visión antropocéntrica de los derechos.

En este audaz ejercicio de ir y venir en la historia, sin la rigurosidad de un historiador, puede interpretarse que existen indicios de reglamentación del trabajo humano anteriores al establecimiento del dominio político y cultural de los europeos sobre los pueblos indígenas americanos y más

1 Aspirantes a profesoras adscriptas en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República.

2 Cfr. BARBAGELATA, Héctor Hugo, Curso sobre la evolución del pensamiento juslaboralista, 1.a ed., Montevideo, FCU, 2009, p. 13. Barbagelata expresa: «[...] Es oportuno recordar la recomendación que a menudo se formula respecto de la necesidad de un conocimiento del pasado del Derecho del Trabajo y de las circunstancias en que se desarrolló, para la adecuada inteligencia de sus institutos y de sus transformaciones».

3 «La cuestión social es una expresión acuñada en Europa en el siglo XIX que intentó recoger las inquietudes de políticos, intelectuales y religiosos frente a múltiples problemas generados después de la revolución industrial, entre ellos, la pobreza y mala calidad de vida de la clase trabajadora» («Cuestión social», en Wikipedia. Disponible en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Cuesti%C3%B3n_social>, consultado en mayo de 2019).

aún en la época colonial, proceso que culminaría en la región en 1931 con la aparición de la Ley Federal del Trabajo, de México, y el Código del Trabajo, de Chile, verdaderas piedras fundamentales en la materia.⁴ Ahora bien, enfocándonos en el repaso del contexto geográfico e histórico más cercano a nuestro territorio, comenzaremos situándonos en la época de la Banda Oriental, en el Virreinato del Río de la Plata, época de la colonización española. Allí, si bien aún imperaban formas de injusticia social y rastros de esclavitud,⁵ comenzaban a vislumbrarse rasgos de regulación y de una nueva concepción de hombre; ejemplo de ello puede verse en el Reglamento de Tierras dictado por José Gervasio Artigas en 1815, que plasmó un alto contenido de sensibilidad social para su época.⁶ La industrialización tardía en el territorio uruguayo a consecuencia de la escasa población, las guerras civiles y los Gobiernos inestables como desenlace de la Guerra Grande en octubre de 1851 contribuyeron a que la cuestión social tal como la conocemos no se presentara hasta fines del siglo XIX, a diferencia de otras partes del globo. Fue en las últimas décadas de dicho siglo que comenzaron a verse signos de industrialización, relacionadas con la aparición de las vías de ferrocarril y otros servicios como el gas. Por tanto, el conflicto social y la actividad gremial no se harían presentes en nuestro territorio hasta que se produjeran cambios significativos de desarrollo industrial y demográfico debido al exponencial crecimiento migratorio. Ejemplos de ello fueron la instalación de una industria frigorífica basada en el uso extensivo de la ganadería y la de un establecimiento industrial de elaboración de pasta de carne en Fray Bentos, proveniente de capitales extranjeros. Entrada la década del sesenta del siglo XIX, se experimentó una «tentativa de sindicalización por trabajadores tipógrafos, los mismos que años después crearían la Sociedad Tipográfica Montevideana e impul-

4 BARRETTO GHIONE, Hugo, «Notas sobre el surgimiento del Derecho del Trabajo en el Uruguay: orígenes y permanencias», en *La Realidad* y el *Resto de las Cosas*, 5 de agosto de 2013. Disponible en: <<http://hugobarrettoghione.blogspot.com/2013/08/notas-sobre-el-surgimiento-del-derecho.html>>, consultado en mayo de 2019.

5 Barbagelata, *Curso...*, op. cit., p. 17.

6 Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de su Campaña y Seguridad de Hacendados o Reglamento de Tierras de 1815 fue promulgado por José Gervasio Artigas el 10 de setiembre de 1815. En su numeral 6 refiere a que «los más infelices serán los más privilegiados» y que, «en consecuencia, los negros libres, los zambos de esa clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y a la de la Provincia» Disponible en: <[https://es.wikisource.org/wiki/Reglamento_de_Artigas_para_el_fomento_de_la_campa%C3%B1a_\(1815\)](https://es.wikisource.org/wiki/Reglamento_de_Artigas_para_el_fomento_de_la_campa%C3%B1a_(1815)) https://es.wikisource.org/wiki/Reglamento_de_Artigas_para_el_fomento_de_la_campa%C3%B1a_(1815)>, consultado en mayo 2019.

saran el movimiento sindical hasta 1904 afirmándose con la creación de la primera central sindical».⁷

Para ese entonces preocupaba a algunos sectores de la sociedad el endeudamiento público, consecuencia de las medidas proteccionistas europeas. Ello repercutió directamente en la estabilidad política, y en 1876, de la mano de las llamadas fuerzas vivas, compuestas por empresarios rurales, organizados en la Asociación Rural del Uruguay fundada en 1871, banqueros y comerciantes, tomó el mando el coronel Latorre, con un gobierno de mano dura que daría paso al proceso de modernización.⁸ Ya en 1889, según las cifras del Censo Industrial de Montevideo, existían 67 485 asalariados en total entre los sectores de industria, comercio y servicios, de los cuales un 68,9 % eran inmigrantes,⁹ lo que determinó la transferencia de experiencias europeas respecto a la conciencia de clase en nuestro país y sentó los rasgos del sindicalismo que en sus comienzos era de corte anarquista y de pocos participantes.

En cuanto a las contiendas legislativas, remitiremos especialmente a dos instrumentos normativos de relevancia a los efectos del respaldo a los gremios: la ley de fomento industrial de 1875 y la ley que garantizó por primera vez el derecho de reunión, dictada el 28 de junio de 1897. Esta última protegía y facilitaba la actividad gremial de forma indirecta al garantizar el derecho de reunión.¹⁰ Con los sucesivos gobiernos de Latorre, Vidal y Santos, Uruguay, ya inmerso en el militarismo, comenzó una etapa de modernización y saneamiento económico, intentando, por varios medios, insertar al país internacionalmente y dejar atrás el poderío de los caudillos, visto como un atraso al progreso.¹¹ Lo cierto es que el conjunto de circunstancias que se produjeron y de medidas que se tomaron en este tiempo histórico, tales como el alambramiento de los campos, el desarrollo del transporte mediante el ferrocarril y de las comunicaciones a través del telégrafo —todas inversiones británicas—, sumado a cambios administrativos, tales como la creación del Registro de Estado Civil en 1879, y a cambios legislativos, algunos ya señalados y otros como el Código Rural de 1875 y la reforma de la educación llevada a cabo por José Pedro Varela, condujo a fuertes cambios de-

7 Barretto Ghione, op. cit.

8 MANTERO, Ricardo, *Historia del movimiento sindical uruguayo*, Montevideo, FCU, 2003, p. 15.

9 ZUBILLAGA, Carlos, y BALBIS, Jorge, *Historia del movimiento sindical uruguayo*, t. II, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1985, p. 65.

10 BARBAGELATA, Aníbal Luis, *Derechos fundamentales*, Montevideo, Ed. FCU, s. a., p. 116.

11 Cfr. ZAPIRAIN, Héctor; ZUBILLAGA, Ignacio, y SALSAMENDI, Gabriel, *Historia del movimiento sindical*, Montevideo, Centro de Estudiantes de Derecho, 2017, p. 36.

mográficos por la atracción de las urbes y también económicos con la puesta en marcha de un esquema capitalista.¹²

Más adelante, con el civilismo, a fines del siglo XIX, los partidos políticos accedían al poder concentrándose en los principios democráticos y en los intereses de la burguesía industrial que tímidamente comenzaba a surgir, por lo que se generó el nacimiento de una clase empresarial de principios capitalistas. Estos fueron factores claves para el surgimiento de la clase obrera, la recepción de trabajadores migrantes y los cambios políticos, legislativos y de modelo económico. En sus comienzos, el asociacionismo obrero era muy complejo y variado por el propio componente migratorio, pero esos aportes y experiencias diversas dieron su impronta al sindicalismo.

Evolución de la normativa laboral

A lo largo de la evolución de la normativa laboral encontraremos que posee notas que aún se mantienen, tales como la forma dispersa y asistemática de creación, con una «singular coherencia filosófica», en palabras de Héctor Hugo Barbagelata,¹³ a quien tomaremos como referencia para el estudio del tema, con la finalidad de orientar al lector en los acontecimientos más relevantes de la evolución normativa laboral. El citado autor sistematiza dichos acontecimientos en las siguientes etapas: a) el periodo fundador (hasta 1930); b) el desarrollo (1930-1950); c) la consolidación (1950-1968), y d) la crisis y la subordinación de lo social a lo económico (1968 a 1985).¹⁴

Periodo fundador (hasta 1930) y desarrollo (1930-1950)

En el transcurso del periodo fundador, la ley es una útil herramienta para el cambio social. De esta manera, se genera el fenómeno de la anticipación de la normativa respecto a los problemas sociales y surge en esta la referencia al trabajador como miembro de la comunidad,¹⁵ si bien cabe precisar que refiere principalmente al trabajador urbano.¹⁶

12 Barrán y Nahum expresan que «cerca de 40 000 personas se encontraron desocupadas a causa del cerramiento de los campos hacia 1880» (cit. en Mantero, op. cit., p. 17).

13 BARBAGELATA, Héctor Hugo, *Derecho del Trabajo*, t. I, v. 1, Montevideo, FCU, 2002, p. 15.

14 Íd.

15 Cfr. Barbagelata, *Derecho del Trabajo*, op. cit., pp. 19-21.

16 Zapirain, Zubillaga y Salsamendi (op. cit., p. 53) expresan que «se asentaba una dicotomía entre lo antiguo y lo nuevo, la barbarie y la civilización».

Es bajo estas circunstancias que comienza un lapso de profusa producción de leyes laborales, y de normas de previsión y asistencia social, así como de reglamentaciones específicas y generales, guiadas por línea filosófica e ideológica de subordinación de lo económico a lo social. Ejemplos de ello son: la ley de prevención de accidentes laborales de 1914; la ley de limitación de la jornada de 1915;¹⁷ la ley de la silla para el personal femenino y la ley de prohibición de trabajo nocturno en panaderías, ambas de 1918; la ley de pensiones a la vejez no contributivas de 1919, año en el que, concomitantemente, Uruguay participa como miembro fundador de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y las leyes de descanso semanal y de reparación de accidentes de trabajo de 1920.

Dicha profusión de normas se encontraba estrechamente vinculada a la ideología política de los gobiernos de turno ocupados por José Batlle y Ordóñez (1903-1907 y 1911-1915). El periodo llamado batllista dejaría una huella histórica que transformaría drásticamente la suerte de nuestro país en materia social. En estos tiempos, se dictaron normas que otorgaron derechos y se reglamentó su control para garantizar su eficacia, lo que generó fuertes defensas y severas resistencias a ellas.¹⁸ La prensa escrita, con gran influencia en dicha etapa, reflejaba en los titulares de los diarios argumentaciones favorables a los cambios, como en el caso del diario *El Día*, o de resistencia y alarma social, como el diario *El Plata*.¹⁹ Por su parte, la academia también participaba de los cambios: la creación de la Cátedra de Derecho del Trabajo en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República fue ejemplo de ello.²⁰

17 A los efectos de ampliar información sobre esta ley, ver: Barretto Ghione, op. cit. («El Partido Socialista, fundado en 1910, se presentó como el brazo político de la clase trabajadora, y a su diputado Frugoni le correspondió una legendaria defensa del proyecto de ley de limitación de la jornada propuesto por el gobierno de Batlle y Ordóñez»).

18 A los efectos de ampliar información sobre el tema, ver: FRUGONI, Emilio, *Selección de discursos 1911-1914*, t. III, Montevideo, Palacio Legislativo, Comisión Especial para la Reedición de las Obras del Doctor Emilio Frugoni, 1913-1914. Índice disponible en: <http://www.autoresdeluruguay.uy/biblioteca/Emilio_Frugoni/lib/exe/fetch.php?media=indice.pdf>, consultado en mayo de 2019.

19 Por una parte, el diario *El Día* trataba de formar opinión pública favorable desde las columnas de José Batlle y Ordóñez. Por otra parte, el diario *El Plata*, al referirse a los conflictos, en su edición del 23 de marzo de 1916 titulaba: «Consecuencia de la ley de ocho horas, las tumultuosas y sangrientas escenas de esta mañana» (cita en Barbagelata, *Derecho del Trabajo*, op. cit., pp. 21 y 24).

20 A los efectos de profundizar en el tema, consúltese: *La creación de la Cátedra de Derecho del Trabajo. Discurso de Emilio Frugoni, precedido de una semblanza por Arturo Ardao*, Cuadernillos de la Fundación Electra N.º 10, Montevideo, FCU, 2012.

Si bien el periodo batllista se muestra como el principal impulsor de las primeras leyes protectoras del movimiento obrero, existen también opiniones que lo describen como un periodo de mera tolerancia, dados algunos casos de represión.²¹ Por su parte, las organizaciones sindicales mantenían cierta aversión hacia el sistema político burgués, que sancionaba normas laborales, entendiendo que su única motivación era preservar el sistema capitalista.²² Compartimos la visión de Hugo Barretto de que

Si bien la ley se utilizó para intervenir en estas relaciones, no se entrometió en relación con la regulación de la acción sindical, ni limitó en ningún aspecto el derecho del ejercicio de huelga de los trabajadores, por lo tanto, entendemos que el intervencionismo se caracterizó por ser leve y moderado, siendo utilizado en la medida de dar elementos para corregir desigualdades manifiestas.²³

En los años treinta, la imperante crisis económica mundial, con la caída de los precios internacionales en las materias primas, y el avance de gobiernos militares en la región sacuden a nuestro país con falta de trabajo, caída del salario y una inflación que eleva significativamente el costo de vida, lo que genera una reacción conservadora en la sociedad. A este panorama se le agregará un movimiento sindical fragmentado y débil en sus conquistas, golpeado por la propagación de despidos, las listas negras y la persecución de dirigentes y militantes sindicales, lo que propicia una época de freno al proceso reformista en materia social. En marzo de 1933, con el golpe de Gabriel Terra, consecuencia de varios hechos políticos desafortunados, se desemboca en una crisis institucional y la corriente reformista de principios de siglo pierde frente al conservadurismo. Finalmente, y tras un acuerdo político entre Herrera y Terra, llega la reforma constitucional de 1934. Este tiempo histórico es el periodo que Barbagelata describe como «el desarrollo» del Derecho del Trabajo, el cual encuentra principal fundamento en la reforma constitucional aprobada en 1934, que, inspirada en las constituciones de México de 1917 y de Alemania de 1919, es la primera en declarar el derecho al trabajo como un derecho fundamental y reconoce expresamente los derechos sociales.

El periodo de desarrollo, también referido como de constitucionalización debido a la inclusión constitucional de la promoción del trabajo, así como la institucionalización del derecho sindical y la protección social, conforma la matriz de las relaciones laborales uruguayas que obten-

21 Zapirain, Zubillaga y Salsamendi, op. cit., p. 53.

22 Zapirain, Zubillaga y Salsamendi, op. cit., p. 57.

23 Barretto Ghione, op. cit.

drán, a lo largo de la historia, su consolidación. La citada reforma de la Carta Magna de 1934 reconoce expresamente que el trabajo está bajo la protección especial de la ley, declara a la huelga como derecho gremial e incluye el derecho a la justa remuneración y a la limitación, mediante reglamentación, del trabajo infantil. Y en el plano de las relaciones colectivas se accede a derechos de ciudadanía social, o lo que da en llamarse la legalización de la clase obrera, por lo que las organizaciones son reconocidas como sujeto colectivo de derecho, a través de la inclusión de los derechos expresados. Asimismo, en ese entonces, sin aportes en la regulación nacional, se firman ante la comunidad internacional los primeros Convenios Internacionales del Trabajo de la OIT, números del 1 al 27, 30, 32 y 33, aprobados en el derecho interno por el Decreto-Ley N.º 8.950. Como hemos podido observar durante este lapso, gran parte de la intervención estatal legislativa directa se concentra en los derechos individuales de los trabajadores, pautando un modelo de relaciones laborales de raíz anarquista con características abstencionistas y liberales que se presenta hasta el momento muy desconfiado de la intervención estatal.

Ya en los años cuarenta y con signos económicos positivos y de mayor estabilidad política, durante los gobiernos de Amézaga entre 1943 y 1947, de Berreta de marzo a agosto de 1947 y de Batlle Berres entre 1947 y 1951, se da un crecimiento de la industria nacional, se crean miles de puestos de trabajo mediante el modelo económico de sustitución de importaciones en los sectores textil, de curtiembres y de frigoríficos, se mejora el salario y, en consecuencia, las condiciones de vida en la urbe. En tal contexto de la llamada edad de oro, surgen mejoras legislativas para todos los trabajadores, como las leyes de indemnización por despido, Ley N.º 10.489, y de vacaciones anuales para todos los gremios, Ley N.º 10.684, pero sin lugar a dudas la más trascendente en materia de política social es la ley de creación de los Consejos de Salarios, Ley N.º 10.449, en el año 1943.²⁴ Con fuertes notas de justicia social, la ley de Consejos de Salarios no solo interviene en el mercado fijando salarios mínimos por sector de actividad, sino también establece la prestación de las asignaciones familiares, política social tradicional en el marco jurídico de la protección social uruguaya.

La creación de órganos tripartitos competentes para establecer categorías y fijar sus mínimos salariales por rama de actividad implicó dos im-

24 El 21 de febrero de 1942, el presidente electo Alfredo Baldomir, autor del denominado golpe bueno, instaura el Consejo de Estado, que toma el proyecto de ley presentado por Juan José de Amézaga, Andrés Martínez Trueba, Lorenzo Vicens Thievent, Hernán Artuccio, José Martirené y Mateo Márquez Castro para determinar la fijación de los salarios mínimos. Finalmente, la Ley N.º 10.449 es promulgada el 12 de noviembre de 1943.

pactos sociales estrechamente vinculados: la construcción de un modelo de organización por rama de actividad, que fue, sin dudas, una herramienta para el desarrollo de la clase obrera y forma parte del ADN de nuestras relaciones laborales, y, como consecuencia, el crecimiento exponencial de la afiliación sindical, a pesar de algunas opiniones doctrinarias muy contrarias a ello, como la de Francisco de Ferrari.²⁵ Por lo que la clase trabajadora, que hasta ese entonces se caracterizaba por un corporativismo sectorial, mutó del movimiento sindical «no industrial y elitista al sindicalismo propiamente industrial y de masas»,²⁶ pasando a negociar y robusteciéndose con una fuerza social que le permitiría reivindicar mejores condiciones de vida. Más allá de las particularidades señaladas, el conjunto de normas mencionadas favoreció también la seguridad en el empleo y la clasificación y definición de tareas, así como la generalización del derecho al descanso anual, conformando lo que dio en llamarse «la base del *welfare state* uruguayo»²⁷ y logrando alcanzar un admirado y anhelado estándar de bienestar general nacional hacia los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial. En el ámbito académico, debemos destacar, en 1948, la publicación del primer número de la primera revista especializada en Derecho del Trabajo, llamada *Derecho Laboral*, revista que ha acunado el desarrollo de la doctrina y jurisprudencia en la materia contando con un vivo testimonio de la historia laboral uruguaya, que invitamos al lector a consultar.²⁸

25 Barretto Ghione (op. cit.) cita las siguientes palabras al respecto: «De Ferrari sostuvo que la ley de Consejos de Salarios de 1943 pretendió dar “un golpe de muerte a los sindicatos del país al prescindir de ellos para sustituirlos por representantes de todo el gremio, cuya voluntad la ley manda consultar mediante elecciones directas dirigidas por el Estado en las que tienen derecho a participar todos los trabajadores, organizados o no”».

26 Mantero, op. cit., p. 118.

27 Pendle afirma que las leyes sociales junto con la legalidad constitucional formaban «la base del *welfare state* uruguayo» (cit. en Barbagelata, Héctor-Hugo, *Derecho del Trabajo*, op. cit., p. 31).

28 Véanse índices temáticos y portadas de la Revista *Derecho Laboral* en la web de la Fundación Electra: <www.fundacionelectra.com> (consultada en mayo de 2019).

Consolidación (1950-1968), y crisis y subordinación de lo social a lo económico (1968-1985)

Entrada ya la década del cincuenta, y con indicadores preocupantes de estancamiento económico que desembocaron en la reforma cambiaria y en la liberalización del mercado de importaciones y exportaciones, comenzó nuevamente a cambiar el rumbo político y económico. A pesar de los cambios, el derecho del trabajo logró mantenerse en carrera con la creación del aguinaldo o sueldo anual complementario por Ley N.º 12.840, con la ampliación del régimen de licencia de 12 a 20 días anuales, equiparando el régimen público y el privado, y contemplando días extras por antigüedad, y con la aprobación de diferentes estatutos profesionales, como los relativos a las actividades insalubres, al trabajador rural y a los viajantes y vendedores de plaza, así como con la ratificación de los Convenios Internacionales del Trabajo (CIT) N.º 87 y N.º 98 sobre la libertad sindical y el derecho a la negociación por la Ley N.º 12.030 de 1953.

En 1967 se aprueba la nueva Constitución, producto de una confluencia de voluntades distintas de quienes buscaban promover formas de desarrollo económico y social, y en el entendido de que el Estado deberá hacer valer su presencia en la conducción económica, se crea la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos de Uruguay (COPRIN), por la Ley N.º 13.720. La COPRIN pasa a tener competencia en materia de fijación de salarios y el control de la negociación colectiva, generando normativa laboral, mediante un mecanismo de votación en el que la mayoría absoluta es asegurada por los representantes del gobierno, lo cual mantiene estos aspectos bajo su exclusivo control. Las demás regulaciones de la época sostienen una línea liberal, habilitando los horarios continuos en el sector textil, las extensiones de la jornada de los menores de edad en el sector del calzado y la exclusión del régimen de limitación de los pescadores a la parte.

PERÍODO DE FACTO (1973-1985)

Los años que siguieron y hasta el golpe de Estado en junio de 1973, en el que se disolvieron las Cámaras legislativas, serían tiempos de severos daños a los derechos en general, y el derecho del trabajo como derecho fundamental no estuvo ajeno a las violaciones sistemáticas ni a las restricciones de las libertades. Como consecuencia de esta realidad se produjeron graves hechos, luego denunciados ante organismos internacionales, que incluyeron la prohibición de actividades sindicales, la disolución de organizaciones sindicales, la persecución, tortura y encarcelamiento, la represión de las protestas laborales, la persecu-

ción de funcionarios públicos y la destitución de los sospechosos de ser opositores al régimen, generando listas negras. En lo estrictamente salarial también se sintieron las consecuencias: se produjo una pérdida del salario real en un 50 % en comparación con el período anterior y se ejerció el poder mediante los llamados actos institucionales, que alteraron el orden constitucional. En el plano del derecho individual, mediante los hoy llamados decretos-leyes se restringieron o flexibilizaron algunos derechos, tales como la desregulación de la jornada en algunos sectores de actividad y la caducidad de los créditos laborales. En contrapartida, se generaron aparentes mejoras administrativas, procedimentales o de gestión, tales como la ampliación de la magistratura laboral, la abreviación de trámites con mayores potestades para los magistrados y la creación del Centro de Asistencia y Asesoramiento Jurídico al Trabajador en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En lo concerniente a las normas internacionales reinó la incoherencia, dado que si bien fueron ratificados varios CIT de trabajo, fueron denunciados los CIT de desempleo, accidentes del trabajo en la agricultura, indemnización por accidentes de trabajo, trabajo nocturno en panaderías, seguro de enfermedad en industria y agricultura, y trabajo nocturno de mujeres; también se desconocieron los CIT N.º 87 y N.º 98 sobre libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, a la vez que fueron desestimados otros tantos convenios fundamentales que luego fueron ratificados en la etapa de reinstitucionalización democrática.²⁹

Reinstitucionalización democrática (1984-1990)

Este período se inicia junto con el proceso hacia el restablecimiento de las instituciones democráticas. En el año 1984 se convoca a elecciones nacionales luego de más de una década de régimen de facto, y se retoma el Gobierno de carácter democrático de nuestro país el 1 de marzo de 1985, con la presidencia del doctor Julio María Sanguinetti.

Entre las distintas problemáticas que debía resolver este nuevo Gobierno institucional se encontraba la gran cantidad de instrumentos normativos, adoptados durante el período dictatorial, que había alcanzado a generar efectos jurídicos. En este sentido, existía, al momento de la reinstitucionalización democrática, un gran número de normas, impulsadas por este régimen, de carácter absolutamente restrictivo para la organización sindical, las relaciones laborales y la negociación colectiva, sin perjuicio de otras regulaciones que afectaban otras esferas de la vida social.

Producto de la negociación entre los distintos actores sociales y a instancias de la firma conjunta de los candidatos a la presidencia y la vi-

29 Cfr. Barbagelata, *Derecho del Trabajo*, op. cit., pp. 50-59.

cepresidencia de las cuatro principales agrupaciones políticas de Uruguay que conformaron la Concertación Nacional Programática, con el objetivo de tratar temas generales que afectarían al futuro Gobierno democrático, se resolvió la aprobación de la Ley N.º 15.738, de fecha 22 de marzo de 1985.

Esta Ley, si bien declaró con su valor y fuerza los actos legislativos dictados por el Consejo de Estado desde el 19 de diciembre de 1973 hasta el 14 de febrero de 1985, identificándolos como decretos-leyes, a efectos de generar certeza jurídica respecto a los actos ya ejecutados, expresamente anuló las leyes N.º 15.137 de Asociaciones Profesionales, N.º 15.328 y N.º 15.385 sobre Convenios Colectivos de Trabajo, N.º 15.530 regulatoria de la huelga y N.º 15.587 de fuero sindical, al igual que la llamada Ley Fundamental N.º 3 de Huelga de los Funcionarios Públicos, todos documentos restrictivos de la acción y organización sindical.

El efecto de esta anulación fue el restablecimiento de las relaciones laborales al momento inmediato anterior al inicio del régimen de facto. Uno de esos efectos es la reaparición pública de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), que si bien había sido disuelta durante el régimen de facto, mantuvo su operativa desde la clandestinidad, y que el 1 de mayo de 1984 junto con el Plenario Intersindical de Trabajadores (PIT), conformaron la central sindical única de nuestro país: el PIT-CNT.³⁰

Avanzando en el esquema de las relaciones laborales de la época, observamos que dentro de este período hay dos factores que merecen especial atención: la alta conflictividad, producto de la necesidad de aumentar salarios y mejorar condiciones de vida, y la ya desacostumbrada tradición empresarial a la interacción con la organización sindical, junto con el regreso de los Consejos de Salarios como órganos promotores de las relaciones de trabajo. El Gobierno democrático, a través del Decreto 178/85 de fecha 17 de mayo de 1985, reconvocó a negociar a los distintos grupos de los Consejos de Salarios, generando con ello una sensible recuperación salarial en algunos sectores, lo que amortiguó la conflictividad, pero únicamente en algunos sectores.

Respecto a la actividad legislativa, es en este período que se ratifican documentos internacionales de suma trascendencia, como ser: los Convenios Internacionales del Trabajo N.º 100 sobre Igualdad de Remuneración entre hombres y mujeres, N.º 154 sobre la Negociación

30 Ver, en este sentido: «Breve historia del PIT-CNT», en *PIT-CNT*. Disponible en: <www.pitcnt.uy>, consultado en mayo de 2019.

Colectiva y N.º 111 relativo a la no discriminación.³¹ También se avanza en la legislación estrictamente nacional en temas como la regulación de horas extras, Ley N.º 15.996, y las sumas para mejor goce de la licencia, Ley N.º 16.101, y en la modificación de la Ley N.º 16.074 de accidentes de trabajo.³² En definitiva, y aún de manera sensible, en este período resurgen las organizaciones colectivas y con ellas se desarrollan nuevamente las relaciones laborales en nuestro país.

El período flexibilizador (1990-2005)

Cuando hablamos de flexibilización en el ámbito del Derecho del Trabajo, esta, según expresa Ermida Uriarte, puede definirse, en términos generales, como «la eliminación, disminución, aflojamiento o adaptación de la protección laboral clásica, con la finalidad de aumentar la inversión, el empleo o la competitividad de la empresa».³³

De lo expuesto resulta interesante analizar, en primer lugar, cuáles son los fundamentos básicos de la corriente flexibilizadora, para luego evaluar el eventual impacto de su aplicación en nuestro país. En este sentido, podemos resumir los fundamentos de la corriente en tres: económico, tecnológico-productivo, y cultural y social. En este capítulo, haremos referencia puntualmente al fundamento económico.

La escuela económica neoliberal, en cuanto a las políticas laborales y su incidencia en el plano económico, establece dos medidas específicas: la primera asociada con el ámbito individual de las relaciones laborales y la segunda vinculada al ámbito colectivo del desarrollo de dichas relaciones.

En referencia al aspecto individual debe decirse que el foco se centra en hacer todos el máximo esfuerzo por individualizar las relaciones laborales hasta lo que sea posible. Ello significa que el Estado no interviene de ningún modo en las relaciones entre trabajador y empresa, impulsando que cada trabajador negocie individualmente con el empleador sus condiciones de trabajo, así como su salario. Resulta fundamental la reducción de la acción sindical, la autotutela y la autonomía colectiva de los aspectos regulatorios de las relaciones individuales de trabajo.

Acotada al máximo la intervención del Estado en las relaciones individuales de trabajo, esta corriente entiende que es necesario, sí, que se

31 Los convenios N.º 100 y N.º 111 fueron ratificados en Uruguay en la Ley N.º 16.063 con fecha 6 de octubre de 1989; el N.º 154 fue ratificado el 8 de mayo de 1989 en la Ley N.º 16.039.

32 Ley N.º 15.996 de fecha 25 de noviembre de 1988; Ley N.º 16.101 de fecha 29 de noviembre de 1989; Ley N.º 16.074 de fecha 17 de enero de 1990.

33 ERMIDA URIARTE, Oscar, *La flexibilidad*, 2.ª ed., Montevideo, FCU, 2001, pp. 9 y ss.

promueva su intervención en las relaciones colectivas, de manera de restringirlas lo máximo posible. Es decir, el Estado debe intervenir y legislar en este tipo de relaciones pero para acotar su accionar, limitando el desarrollo de todos los institutos colectivos (sindicatos, negociación colectiva y huelga). Esta escuela entiende que la acción sindical llevada adelante por la negociación colectiva particularmente eleva artificialmente el valor del salario, generando desequilibrios en la economía general y afectando de forma directa el libre juego entre la oferta y la demanda del mercado (trabajador-empleador).

En definitiva, las corrientes flexibilizadoras consideran necesaria la desregulación del trabajo a efectos de bajar los costos empresariales, puesto que con ello el empresario aumentaría su ganancia y podría invertirla en generar nuevos puestos de trabajo. No obstante lo expuesto, la práctica ha demostrado que la aplicación de estas políticas no ha producido un aumento en la cantidad de puestos de trabajo, pero sí ha deteriorado la calidad de los ya existentes y precarizado, además, sus condiciones.

En nuestro país, si bien no se puede hablar de una aplicación directa y general de la política flexibilizadora, existieron medidas, tanto en el ámbito legislativo como en el administrativo, tendientes a la desregulación del sistema de relaciones laborales.

En el plano colectivo, puede señalarse que en este período la autonomía sindical se mantuvo intacta en tanto no existió actividad legislativa que limitara su acción. No obstante, indirectamente se vio afectada la negociación colectiva por la no convocatoria de los Consejos de Salarios. La convocatoria de estos consejos, que por aquel tiempo era preceptiva del Gobierno, solo se limitó a tres grupos: construcción, salud y transporte; ello como manera de controlar los precios, atendiendo estrictamente a una cuestión económica y no de política de relaciones laborales. En definitiva, la no convocatoria de los Consejos de Salarios, más la escasa protección de los dirigentes sindicales, enlenteció la negociación colectiva.

En el ámbito individual, la aplicación de medidas flexibilizadoras se hizo más notoria, por ejemplo, con la desregulación de la prescripción de los créditos laborales en una norma de inversiones y promoción industrial, lo que finalmente determinó la reducción del monto del incumplimiento patronal.³⁴

A este contexto se le suma la ineficacia de las acciones de control de la justicia administrativa del trabajo y la laxitud de algunos conceptos utilizados por la jurisprudencia de nuestro país, lo que redundó en una situación general de desregulación de las relaciones laborales.

34 Artículo 29 de la Ley N.º 16.906 de fecha 20 de enero de 1998.

Un nuevo modelo social (desde 2005 a la actualidad)

Así las cosas, se llega al año 2005. Hasta ese momento, en nuestro país, formalmente no existía un sistema de negociación colectiva so pena de las leyes N.º 10.449 de Consejo de Salarios y N.º 13.556 sobre los sujetos de la negociación colectiva; por lo tanto, el sistema estaba sustentado por los convenios internacionales del trabajo atinentes a la materia y a las leyes mencionadas.

En este esquema, la doctrina identificaba tres modalidades de negociación: negociación colectiva pura o típica, negociación colectiva atípica, celebrada en el ámbito de los Consejos de Salarios, y negociación colectiva mixta, identificada como aquella que surgía entre las partes y luego era presentada al Poder Ejecutivo para que le otorgara efectos generales. Sin perjuicio de este esquema de negociación, existía, además, en forma contemporánea, un sistema de fijación de salarios mínimos que era frecuentemente utilizado por los actores del sistema.³⁵ Desde el año 2005, el sistema de relaciones laborales uruguayo se ha visto modificado y, como consecuencia, prestigiado por la reconvocatoria de los Consejos de Salarios. Se ha fortalecido el sistema de negociación colectiva ampliando sus efectos, de un pequeño grupo de sectores alcanzados por la negociación en la década de los noventa, a casi un 100% de éstos a partir del año 2005, con la inclusión entre otros del trabajo doméstico.³⁶ Este nuevo sistema de negociación colectiva se destaca por ser de alto nivel en nuestro país y, además, por ser reconocido por todos sus actores.

Nuestro sistema de relaciones laborales se caracterizó por una política abstencionista de parte del Estado a lo largo de toda la historia en materia colectiva (en contraposición a la amplia regulación existente en el ámbito individual), en tanto no existía regulación alguna sobre los sindicatos e, incluso, sobre la huelga.³⁷ Dicho abstencionismo ha sido sustituido, a partir del año 2005, al decir de Hugo Barretto Ghione, por un «intervencionismo amortiguado»³⁸ que oscila entre el abstencionismo legislativo

35 LOUSTAUNAU, Nelson, *Consejos de Salarios*, Montevideo, FCU, 2010, p. 31 y ss.

36 CASTELLANO, Milton (dir.), *Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios*, Montevideo, Instituto Cuesta Duarte, 2015, pp. 83 y ss.

37 Sin perjuicio de lo cual debe verse la aprobación de los decretos sobre la desocupación de los lugares de trabajo N.º 165/006 del 30 de mayo de 2006, N.º 354/2010 de fecha 10 de diciembre de 2010 y N.º 76/2017 de fecha 27 de marzo de 2017, y sobre la reglamentación del artículo 4 de la Ley N.º 19.315, relativo al derecho de libre circulación en las calles, caminos o carreteras.

38 BARRETTO GHIONE, Hugo, «Innovación y tradición en la Ley N.º 18.566: Un corrimiento de las fronteras del intervencionismo», en *Revista Derecho Laboral*, t. LII, N.º 235, Montevideo, julio-setiembre, 2009, p. 473.

y la reglamentación restrictiva, ubicándose en una posición de apoyo y promoción al desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo.

Este nuevo modelo en el que podemos colocar a nuestro país es producto de la promulgación no solo de las leyes N.º 18.508 y N.º 18.566 de negociación colectiva, correspondientes al sector público y al privado respectivamente, sino también de la Ley N.º 17.940 de protección y promoción de la actividad sindical.³⁹

La falta de reglamentación y regulación del derecho colectivo estaba sostenida por la fuerte raíz anarquista de nuestro movimiento sindical y por el respeto de tal condición de parte del Estado, lo que, a su vez, era apoyado por la doctrina laboralista uruguaya. Sin embargo, la imposición de distintos modelos económicos en el país al retorno de la democracia dejó al descubierto un amplio margen de desprotección y de falta de negociación autónoma en el esquema colectivo de relaciones de trabajo, la que se había tornado prácticamente imposible de conseguir.⁴⁰ Al decir de Hugo Barretto:

En algún momento histórico ese discurrir paralelo se bifurcó y comenzó a hacerse sentir en la práctica de las relaciones laborales una fuerte demanda con miras a dar un marco jurídico a la protección de la libertad sindical y a la negociación colectiva, en tanto y al parecer el modelo demostraba algunas debilidades que no podían ser suplidas por los mecanismos de autotutela.⁴¹

Debe señalarse que este aparente intervencionismo del Estado en materia de negociación colectiva fue apoyado por el movimiento sindical uruguayo, el cual pudo notar las falencias del sistema y tomar como acertado el fomento de la negociación colectiva propuesto por aquel:

La postura asumida por el movimiento sindical en esta etapa, por cuanto, dejando atrás posiciones abstencionistas a ultranza, luego de un largo debate, viene a apoyar e impulsar la creación de un marco legal tendiente a promover y garantizar el ejercicio de los derechos sindicales, incluyendo normas de fomento o promoción de la negociación colectiva. Un antecedente cuya trascendencia no debe soslayarse.⁴²

El sistema actual de negociación colectiva se encuentra articulado por tres niveles de negociación, recogidos en la propia ley. El primer nivel de negociación es de alcance nacional o general, regido por un órgano de cúpula denominado Consejo Superior Tripartito. Cuenta, entre

39 Ley promulgada el 2 de enero de 2006.

40 Loustaunau, op. cit., pp. 31 y ss.

41 Barretto Ghione, «Innovación...», op. cit., p. 473.

42 ZAPIRAIN, Héctor, «De la abstención a la regulación heterónoma. Apuntes sobre la ley de negociación colectiva para el sector privado», en *Revista Derecho Laboral*, t. LII, n.º 235, Montevideo, julio-setiembre, 2009, p. 629.

sus competencias, con la dirección y gobernanza de las relaciones laborales. Actúa, además, como órgano de consulta para la fijación del salario mínimo nacional y organiza el siguiente nivel de negociación, entre otras facultades.

El segundo nivel en la estructura de la negociación colectiva uruguaya está dado por la negociación por rama de actividad o cadena productiva. Este tipo de negociación es el que se presenta en el ámbito de los Consejos de Salarios, cuya estructura es de carácter tripartito. Dentro de sus competencias está la fijación de salarios mínimos por rama de actividad y cadena productiva, así como por categorías laborales. Se podrá, en su seno, negociar condiciones de trabajo siempre y cuando exista acuerdo entre el trabajador y el empleador. Actualmente, hay 24 Consejos de Salarios distribuidos 20 de ellos en el sector privado (industria, comercio y actividades en general), tres en la actividad rural, uno en el servicio doméstico y otro en el sector público. Cada uno de ellos cuenta con sus correspondientes subgrupos de actividad.

El tercer nivel de negociación responde a la negociación colectiva clásica o pura, por lo que es de carácter bipartito: por una parte un empleador, un grupo de empleadores, o una o varias organizaciones representativas de empleadores; y por otra parte una o varias organizaciones representativas de trabajadores.

Los tres niveles de negociación están recogidos y regulados en la Ley N.º 18.566. Sin embargo, debemos destacar lo propuesto por el artículo 15 de la multicitada ley, en tanto les otorga la posibilidad a las partes de negociar por rama de actividad, cadena productiva, empresa o cualquier otro nivel que consideren correcto, pero bajo la condición de que la negociación en niveles inferiores no disminuya los mínimos adoptados en los convenios de nivel superior, salvo lo dispuesto por el Consejo de Salarios respectivo.

En definitiva, a partir del año 2009, con la promulgación de la Ley N.º 18.566 se instala en nuestro país un nuevo modelo nacional de negociación colectiva. Esta norma sigue con los lineamientos de aquella disposición creadora de los Consejos de Salarios (Ley N.º 10.449, aún vigente en todo lo que no ha sido derogado o modificado por la nueva normativa) y agrega cuestiones que resultan novedosas, como por ejemplo, un capítulo referido a los principios y derechos fundamentales, que serán rectores del sistema de negociación colectiva (recogiendo así la Recomendación de la OIT N.º 113 y la N.º 163), cláusulas de prevención y solución de conflictos, e, incluso, un artículo, que ha sido bastante resistido por el movimiento sindical uruguayo y criticado, referido a las cláusulas de paz.

En síntesis, entendemos que la legislación en materia de negociación colectiva ha venido a promoverla y fomentarla, y que ha conseguido dichos objetivos desde el punto de vista práctico.

Las relaciones laborales en el Uruguay desde el año 2005 han registrado múltiples avances. La reforma impulsada en este período y aún en proceso contribuyó a que el país mejorara los salarios, el empleo, la precariedad laboral y la formalización. Pero, además, incorporó derechos fundamentales, históricamente postergados, para colectivos de trabajadores que hoy cuentan con espacios de participación e integración social, claves para la construcción de ciudadanía y la profundización de la democracia.

La negociación colectiva y, en particular, los Consejos de Salarios han sido parte medular de estas transformaciones y están llamados a desempeñar un papel muy importante en el camino hacia un mayor desarrollo económico y social. Los cambios normativos producidos en los últimos años recogen gran parte de la historia de las relaciones laborales del país, y reafirman la negociación colectiva como el instrumento fundamental y obligatorio para una distribución más equitativa de la riqueza, ampliando el concepto básico de universalidad de la negociación sin exclusiones, que abarca todos los sectores de actividad, públicos y privados, incluso a los trabajadores y las trabajadoras rurales y del servicio doméstico, que nunca antes habían estado incluidos.⁴³

43 Castellano, op. cit., p. 131.

TERCERIZACIONES: LEYES QUE LAS REGULAN Y SU REFLEJO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LOS CONSEJOS DE SALARIOS



Fernando Delgado Soares Netto¹

Introducción

Las tercerizaciones han ameritado múltiples estudios de parte de nuestra doctrina, extensos desarrollos jurisprudenciales y numerosos abordajes desde las ciencias sociales. Este complejo y multiforme fenómeno tuvo un giro importante desde la perspectiva juslaboralista con la aprobación de las leyes N.º 18.099 (en 2007) y N.º 18.251 (en 2008).² En el presente trabajo, por un lado, analizaremos estas normas describiendo las distintas situaciones allí reguladas y el contenido de la responsabilidad en ellas consagrada. Por otro lado, también haremos algunas consideraciones sobre cómo se ha reflejado el fenómeno en la negociación colectiva y los Consejos de Salarios.

¿Qué son las tercerizaciones?

Conviene precisar a qué nos referimos cuando hablamos de *tercerizaciones*, pues este es un vocablo que como tal no está mencionado a

-
- 1 Profesor adjunto de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República (carrera de Abogacía y licenciatura en Relaciones Laborales). Responsable del Equipo de Negociación Colectiva en el sector público del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Las opiniones aquí vertidas son de exclusivo título personal.
 - 2 Sobre esta normativa, se recomiendan, entre otros trabajos: ROSENBAUM, Jorge, y CASTELLO, Alejandro, *Subcontratación e intermediación laboral. Estudio de las leyes 18.099 y 18.251*, Montevideo, FCU, 2008; GARMENDIA ARIGÓN, Mario, y GAUTHIER, Gustavo, *Tercerizaciones. Nuevo régimen legal. Leyes N.º 18.099 y 18.251*, Montevideo, FCU, 2008; ERMIDA URIARTE, Oscar, y COLOTUZZO, Natalia, *Descentralización, tercerización, subcontratación*, Lima, OIT, 2009; RASO DELGUE, Juan, *La contratación atípica del trabajo*, 2^a ed., Montevideo, Ed. Amalio Fernández, 2009.

texto expreso en ninguna de nuestras normas, a diferencia de lo que ocurre en otros países.³

1. Se trata de una de las modalidades de la descentralización productiva, definida por el profesor español Cruz Villalón como:

Aquella forma de organización del proceso productivo en virtud de la cual una empresa (principal) decide no realizar directamente a través de sus medios ciertas fases o actividades del proceso, optando, en su lugar, por desplazarlas a otras empresas o personas individuales (empresas auxiliares) con quienes establece acuerdos de cooperación de tipo diverso.⁴

Otras denominaciones del fenómeno son *out-sourcing* o externalización.

2. Desde el punto de vista de los sujetos, las tercerizaciones suponen la introducción de un tercero en una relación jurídica laboral que tradicionalmente se desarrolla entre dos sujetos bien delineados (empleador y trabajador).⁵ Es por ello que se habla de relaciones triangulares. Se diferencian de la descentralización productiva bilateral, que se da cuando se contratan empresas unipersonales, a pesar de que en la jerga sindical también suele hablarse aquí de tercerizaciones.
3. A nivel internacional, se habla de cadenas mundiales de suministro, cadenas globales de valor o redes globales de producción, tema que fue abordado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la 105.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en 2016. Se han verificado situaciones de deslocalización de empresas, es decir, cuando estas se trasladan en su integridad de una parte a otra del mundo donde las normas laborales son menos protectoras.
4. Estos fenómenos han sido sistemáticamente resistidos y combatidos por el movimiento sindical, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, por su carácter desprotector de los derechos de los trabajadores y por debilitar fuertemente a las organizaciones de trabajadores mediante el aislamiento de estos últimos y la atomización de las unidades productivas.

3 Por ejemplo, en Perú, en la Ley N.º 29.245.

4 CRUZ VILLALÓN, Jesús, *La descentralización productiva y su impacto sobre las relaciones laborales*, Lima, Ed. Grijley, 2009, p. 19.

5 Cfr. RACCIATTI, Octavio, «Tercerización: descentralización productiva y exteriorización del empleo», en *Revista Derecho Laboral*, t. XL, N.º 185, Montevideo, enero-marzo, 1997.

Aspectos fundamentales de las leyes de tercerizaciones

Antecedentes normativos

La norma que regulaba este tema era el artículo 3 de la Ley N.º 10.449 de Consejo de Salarios, que establecía, en casos de subcontratación e intermediación, la responsabilidad subsidiaria de los patronos principales en el cumplimiento de los salarios mínimos de sus trabajadores. Era una regulación insuficiente, ya que no abarcaba todas las prestaciones laborales y no responsabilizaba expresamente al Estado. Más se agravaba esto en el contexto de fraude laboral y adelgazamiento de la responsabilidad empresarial, que se verificó a fines de la década del noventa y a comienzos del siglo XXI en nuestro país y en América Latina en su conjunto.

Las figuras objetos de regulación

En las normas en examen no se abordan los fenómenos de externalización en su totalidad, sino las denominadas relaciones triangulares. Las tres figuras objetos de regulación determinadas en las leyes N.º 18.099 y N.º 18.251 son:

- la *subcontratación* (externalización de obras o servicios);
- la *intermediación* (externalización de la mano de obra);
- el *suministro de mano de obra* (externalización de la mano de obra), modalidad que no estaba incluida en la normativa anterior.

Cada una de estas formas cuenta con una definición específica, como veremos más adelante.

En todas estas situaciones el trabajador puede reclamarle no solo a su empleador directo, sino también a la empresa principal que utiliza estas formas de tercerización.

También existe una tercera norma referida a estos temas, la Ley N.º 18.098, sobre las licitaciones en el sector público, que establece la obligación de respeto de los laudos salariales de los trabajadores de empresas adjudicatarias, y la posibilidad del Estado de exigir documentación acreditante de rubros laborales y la rescisión de los contratos ante incumplimiento en el pago de tales rubros.

¿Qué obligaciones están comprendidas?

Resulta de interés ver el alcance objetivo de estas leyes, o sea, qué prestaciones son las que el trabajador puede reclamar a la empresa principal además de al empleador directo en caso de incumplimiento.

OBLIGACIONES LABORALES

Comprenden las obligaciones salariales (sueldos, licencias, aguinaldos, etcétera) y también las indemnizatorias (despido común, despido especial). Asimismo, las que surgen de normas internacionales, leyes, decretos, laudos de Consejos de Salarios o convenios colectivos. Se incluye el deber de colaboración en prevención de riesgos laborales.

OBLIGACIONES PREVISIONALES

Tienen que ver con los aportes jubilatorios patronales y personales, al Fondo Nacional de Salud, a los servicios de salud, etcétera.

OBLIGACIONES RELATIVAS A ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

Refieren a las pólizas al Banco de Seguros del Estado respecto de estas contingencias.

La responsabilidad del empresario principal se limita al período en que se registró el trabajo tercerizado.

Régimen de responsabilidad

La regla general que dispone la norma es la responsabilidad solidaria, esto es: el trabajador o la trabajadora puede exigir el cumplimiento de la condena en forma indistinta contra la empresa principal o contra su patrón directo (subcontratista, intermediario, etcétera). La excepción es la *responsabilidad subsidiaria*. Aquí el trabajador debe exigir el cumplimiento de la condena, en primera instancia, a su empleador directo, y recién si este no cumple, será responsable del pago la empresa principal.

¿Cuándo la responsabilidad es subsidiaria? Cuando la empresa principal hace uso del derecho de información sobre el cumplimiento de las obligaciones de la empresa subcontratista, intermediaria o suministradora de mano de obra.⁶ Se faculta a la empresa principal a exigir la documentación que pruebe el cumplimiento de las obligaciones laborales. También puede pagar directamente a los trabajadores en caso de incumplimiento de la auxiliar (derecho de retención).

6 Artículo 4 de la Ley N.º 18.251.

Para que opere el sistema de responsabilidad conjunta es imprescindible demandar a las dos empresas simultáneamente en el mismo juicio.⁷

Precisiones y exclusiones

Existen en las normas algunas precisiones y exclusiones en cuanto a su alcance:

- a. solamente existe responsabilidad por el período en que se desarrolló la relación triangular. Por ejemplo, si un trabajador cumplió, para una empresa de seguridad, dos años en un banco y dos años en una universidad, podrá reclamarle al banco y a la universidad los créditos generados cuando desempeñó sus funciones en cada lugar, no a ambos por los cuatro años;
- b. se excluyen las obras o servicios ocasionales, así como las actividades de distribución regidas por el Decreto-Ley N.º 14.625;
- c. está prohibido utilizar las figuras objeto de reclamación señaladas más arriba (sub-contratación, intermediación y suministro de mano de obra) en casos de desempleo o huelga;
- d. se consagra el derecho de información por escrito sobre las condiciones laborales a los trabajadores afectados en estas relaciones.

Tercerizaciones, negociación colectiva y Consejos de Salarios

Nos referiremos ahora a las repercusiones que han tenido los procesos de tercerizaciones en el ámbito de la negociación colectiva y los Consejos de Salarios.

En suministro de mano de obra

LA EXISTENCIA DE UN SUBGRUPO ESPECÍFICO

En materia de suministro de mano de obra existe una unidad de negociación específica en los Consejos de Salarios que atiende estas situaciones. Se trata del Grupo 19 Servicios profesionales, técnicos,

7 Artículo 10 de la Ley N.º 18.251.

especializados y aquellos no incluidos en otros grupos, Subgrupo 2 Empresas suministradoras de mano de obra.⁸

LA DEFINICIÓN LEGAL Y LA DEL CONSEJO DE SALARIOS

Se observa, de manera interesante, que la Ley N.º 18.251 y el subgrupo de los Consejos de Salarios antes mencionado hacen distintas definiciones de la empresa suministradora de mano de obra.⁹

Ley N.º 18.251	Grupo 19, subgrupo 2
«Agencia de empleo privada o empresa suministradora de mano de obra es la que presta servicios consistentes en emplear trabajadores con el fin de ponerlos a disposición de una tercera persona física o jurídica (empresa usuaria) que determine sus tareas y supervise su ejecución.»	«Se entiende por empresas suministradoras a las agencias de empleo privadas con licencia habilitante emitida por la DINAE, que suministran a terceras empresas trabajadores registrados en sus planillas de trabajo y que dependen de directivas de las usuarias, tanto en la determinación como en la supervisión de sus tareas. No se consideran alcanzadas aquellas empresas que presten servicios en actividades específicas comprendidas dentro de otros laudos.» ⁹

En el caso de la Ley N.º 18.251, la fuente directa de la definición es el artículo 1 del Convenio Internacional del Trabajo N.º 181 sobre las agencias de colocación, ratificado en nuestro país por la Ley N.º 17.692 de setiembre de 2003 y reglamentado por el Decreto 137/2016.

La definición que consta en el laudo o decisión del consejo (que no se aparta mayormente de la anterior) refiere específicamente al organismo que realiza el registro y contralor de las empresas, que es la DINAE, Dirección Nacional de Empleo, unidad ejecutora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), creada por la Ley N.º 16.320 de 1992, que tiene como uno de sus cometidos «ejercer la supervisión de las empresas privadas de colocación».

LOS DISTINTOS SUBSECTORES DEL SUBGRUPO

El subgrupo 2 del grupo 19 cuenta, básicamente, con tres subsectores a nivel salarial:

1. el de los trabajadores directos de las empresas suministradoras de mano de obra;

8 Agradezco especialmente al doctor Carlos Rodríguez, delegado del Poder Ejecutivo en el grupo 19, quien me brindó valiosísima información y compartió experiencias de la práctica.

9 Cláusula segunda del acuerdo del 16 de diciembre de 2016, disponible en: <www.mtss.gub.uy>, como los demás acuerdos descriptos en este trabajo.

2. el de los trabajadores provistos a empresas del sector público;
3. el de los trabajadores provistos a empresas del sector privado.

Más allá de la situación de los empleados directos de las suministradoras (grupo cuantitativamente muy reducido), se plantea una realidad bien diversa si el suministro de mano de obra se da en el sector público o en el sector privado.

Mientras que en el sector privado se produce un fenómeno de equiparación salarial relativa, en el sector público se establece un criterio de salarios mínimos según categorías que no guarda relación con las retribuciones de los trabajadores de la empresa principal (ente autónomo, ministerio, etcétera).

EL ALCANCE DE LA EQUIPARACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

El subgrupo que estamos señalando fue creado con el retorno de los Consejos de Salarios en la denominada primera ronda de negociaciones, en 2005.¹⁰ En tal oportunidad, se estableció que a partir del 1 de julio de ese año los trabajadores suministrados «no podrán recibir una remuneración inferior al mínimo salarial obligatorio que marque la categoría en la que desempeñe funciones y que corresponda al sector de actividad en donde el mismo presta sus servicios»¹¹, lo que introdujo un criterio de equiparación relativa.

Tal disposición se incluyó también en la segunda ronda, en 2006,¹² pero allí se la limitó a los trabajadores suministrados del sector privado, situación que se mantiene hasta el presente. Adviértase que en tales oportunidades aún no se habían aprobado las leyes que comentamos anteriormente.

Ley N.º 18.251	Grupo 19, subgrupo 2
«Trabajadores provistos por suministradoras de empleo temporal no podrán recibir beneficios laborales inferiores a los establecidos por Laudos, convenios colectivos o Decretos para la categoría que desempeñen y que corresponda al giro de actividad de la empresa principal.»	«Percibirán como mínimo los salarios laudados para la empresa cliente y demás beneficios laborales que les correspondan a sus trabajadores permanentes. Los ajustes de salarios se regirán igualmente por los que les corresponden a las empresas clientes.» ¹³

10 Las referencias a la primera ronda y siguientes comienzan con la desarrollada en 2005, y el contenido puede verse en la página web del MTSS: <www.mtss.gub.uy>.

11 Recogido en Decreto 338/2005

12 Convenio homologado por el Decreto 364/2006.

13 Convenio homologado por el Decreto 364/2006.

Como puede verse, se trata de disposiciones que tienen diferencias y que han motivado discusiones en nuestra doctrina. El centro de dichas discusiones es el alcance de la equiparación, ya que la expresión «beneficios laborales que les correspondan a sus trabajadores permanentes» tiene un alcance mayor a la disposición legal, en virtud de que puede comprender beneficios que pudieran provenir de un convenio colectivo de empresa o ser otorgados de forma unilateral por el empleador. Ameglio no comparte esta postura, pues señala que, para que esta sea pertinente, «debería estar previsto en forma clara y expresa, ya que se estaría estableciendo una regulación más beneficiosa que la consagrada en la ley».¹⁴ Consideramos que esta última hipótesis es la que se verifica en los hechos, ya que es justamente el carácter más favorable al trabajador lo habitual en materia de negociación colectiva, en la que se aspira a sobrepasar los mínimos de las normas legales.

LOS TRABAJADORES SUMINISTRADOS DEL SECTOR PÚBLICO

En el caso de los trabajadores del sector público, no existe una norma de equiparación, como se señalaba anteriormente.

Esta situación, que resulta paradójica si la comparamos con la de la esfera privada, puede explicarse porque en el sector de los trabajadores del Estado rigen normas de tipo estatutario, de fuentes de regulación bien diversas según la naturaleza jurídica del organismo.

Se da allí una serie de peculiaridades¹⁵ que hacen extremadamente dificultoso utilizar de manera mecánica las pautas conceptuales de la actividad laboral privada. No existen categorías como tales ni retribuciones mínimas.

En tal sentido, se establecen salarios mínimos según categorías laborales correspondientes a trabajadores de servicios, administrativos y técnicos. En la sexta ronda de 2016, además de definir dichas categorías, se agregó una cuarta: profesionales, que alude al «empleado con título universitario de nivel terciario que el organismo designe para realizar tareas propias de su profesión». Se dispuso en el acuerdo que, a partir de su entrada en vigencia, «las empresas deberán verificar la categoría de su personal», ajustándolo a las definiciones del laudo.¹⁶ Como ve-

14 AMEGLIO, Eduardo, «La empresa suministradora de personal», en BARRETTO GHIONE, Hugo (coord.), *La reglamentación del trabajo en los Consejos de Salarios y convenios colectivos. Estudio de 13 sectores*, Montevideo, FCU-CSEP-Udelar, 2012, p. 16.

15 DELGADO SOARES NETTO, Fernando, «Las peculiaridades de las relaciones laborales en el sector público», en RASO DELGUE, Juan *et al.*, *Estudios de Derecho Laboral: En homenaje al profesor Octavio Racciatti*, Montevideo, FCU, 2017.

16 Acuerdo del 16 de diciembre de 2016.

mos, en este subsector se aplica la técnica tradicional de los laudos, sin reenvíos o equiparaciones a otros grupos.

Los salarios mínimos refieren a jornadas de 8 horas en ciclos semanales de 40 horas (5 jornadas de 8 horas). Donde se trabaja 44 o 48 horas semanales, el salario mínimo se incrementa proporcionalmente en 4 u 8 horas.

Una situación que suscita conflictos en este subsector ocurre cuando finalizan las licitaciones públicas, por vencimiento de plazo o rescisión anticipada de estas, puesto que provoca gran incertidumbre en los trabajadores. En el último acuerdo se creó una comisión para el sector público.¹⁷ También genera conflictos la elaboración de pliegos por licitarse tareas que corresponden a distintos grupos. Asimismo, ha habido debates sobre el régimen de licencia sindical, ya que el Decreto 707/2008, que recogió el acuerdo de la tercera ronda (2008), expresa que los sindicalistas «gozarán de la misma licencia sindical que rige en el sector donde desempeñan tareas», por el hecho de que en el sector público muchas veces los regímenes son muy amplios por usos y costumbres y no están reglamentados en convenios colectivos.

Sobre subcontratación

LA DEFINICIÓN LEGAL

La definición legal establece que existe subcontratación

Cuando un empleador, en razón de un acuerdo contractual, se encarga de ejecutar obras o servicios, por su cuenta y riesgo y con trabajadores bajo su dependencia, para una tercera persona física o jurídica, denominada patrono o empresa principal, cuando dichas obras o servicios se encuentren integrados en la organización de estos o cuando formen parte de la actividad normal o propia del establecimiento, principal o accesoria (mantenimiento, limpieza, seguridad o vigilancia), ya sea que se cumplan dentro o fuera del mismo.¹⁸

En el caso de las actividades normales o propias, el tema se debatirá en el grupo correspondiente a la empresa principal. En el caso de las actividades accesorias, allí sí existen unidades específicas de negociación. Vale consignar que la intermediación, figura residual, no ha tenido repercusión en materia colectiva.

17 Cláusula decimoséptima.

18 Artículo 1 de la Ley N.º 18.251.

Veamos las actividades accesorias que son generalmente objeto de subcontratación y cómo se insertan en el sistema de los Consejos de Salarios.

Limpieza

En materia de limpieza, la unidad de negociación es el subgrupo 7 del grupo 19. Podemos señalar algunos temas de debate:

- a. cuando hablamos de limpieza, habitualmente la asociamos a la que se realiza en las oficinas. Sin embargo, las características de la limpieza dependen del giro del establecimiento en el que se haga, por lo que muchas veces se requiere una labor más compleja y especializada, con riesgos importantes para los trabajadores en cuanto a salud e higiene laboral. Piénsese, por ejemplo, en frigoríficos, industrias químicas, hospitales, etcétera;
- b. vinculado a lo anterior, además de las categorías laborales generales,¹⁹ tenemos algunas específicas, como la de auxiliar de servicio en el área de la salud (que requiere título habilitante) o la de limpiador de obra en construcción u obra recién finalizada (que percibe una prima o compensación extraordinaria equivalente al 70 % de su salario).²⁰

Seguridad y vigilancia

Aquí actúa el subgrupo 7 del grupo 19, capítulo «Seguridad física». La actividad de seguridad o vigilancia se realiza, en algunos casos, sin armas y, en otros, con ellas, para la cual se requiere habilitación del Ministerio del Interior. En este último caso, los trabajadores perciben una compensación equivalente al 105 % del salario mínimo de la categoría.²¹ También se otorgan compensación por trabajo en empresas financieras y otras partidas vinculadas al uso de animales de apoyo²² y al manejo de idioma,²³ entre otros beneficios.

19 Limpiador, auxiliar de servicio, limpiavidrios, etcétera.

20 Convenio del 5 de setiembre de 2013.

21 Artículo 10 del convenio colectivo del 19 de agosto de 2005, homologado por el Decreto 358/2005, en la redacción dada por el artículo 14 del acuerdo del consejo del 7 de octubre de 2017.

22 Partida del 5 % del salario mínimo mensual, prevista en el artículo 17 del acuerdo del Consejo de Salarios del 26 de noviembre de 2013, en la redacción dada por el artículo 17 del acta del Consejo de Salarios del 7 de febrero de 2017.

23 Artículo 26 del acuerdo del 7 de febrero de 2017.

Existen actividades relacionadas con la seguridad que tienen unidades de negociación aparte. Es el caso de los trabajadores de transporte de caudales, que están incluidos en el subgrupo 4 del grupo 14 (de entidades financieras), cuyo representante sindical es la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU), a diferencia del resto del sector, en que actúa la Federación Uruguaya de Empleados del Comercio y Servicios (FUECYS).

Mantenimiento

En el caso de empresas que realizan tareas de mantenimiento, no existe un ámbito específico, por lo que se aplica a sus trabajadores las disposiciones del subgrupo residual del grupo 19.

Áreas verdes

Fuera del cuarteto de actividades accesorias en régimen de subcontratación, tenemos un quinto elemento, que es el subgrupo 16 del grupo 19, que refiere a las áreas verdes y engloba en este concepto a la «construcción, mantenimiento de jardines, espacios o áreas verdes públicos o privados, así como también el tratamiento del arbolado humano»²⁴. Estas tareas son tercerizadas por organismos públicos como la Intendencia de Montevideo.

En este sector también se plantean problemas con relación al contenido de las licitaciones públicas y sus pliegos. Las labores se ejecutan, en muchas oportunidades, por cooperativas de trabajo y organizaciones no gubernamentales, en el marco de programas sociales, con participación del Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y otros.

Algunas limitaciones a las tercerizaciones en Consejos de Salarios

Otro fenómeno muy frecuente son las cortapisas que se imponen a las tercerizaciones en algunas unidades de negociación. Tales límites son reivindicados fuertemente por el movimiento sindical, que, como vimos, considera los procesos de externalización como una amenaza a la acción gremial y a los derechos de los trabajadores. Veamos algunos ejemplos:

- a. en el Grupo 5 Industrias del cuero, vestimenta y calzado, Subgrupo 1 Curtiembres y sus productos, en el acuerdo celebrado en 2016, se establece que en «áreas afectadas directamente a la producción de

24 Definición del Grupo 19 Sub Grupo 16 de los Consejos de Salarios disponible en: <www.mtss.gub.uy>.

cuero» no podrá contratarse por modalidades de tercerización más de un 20 % del total de trabajadores asociados a dichas tareas;²⁵

- b. en el Grupo 7 Industria química, del medicamento, farmacéutica, de combustibles y anexos, Subgrupo 1 Medicamentos de uso humano, se dispone un tiempo máximo de 270 días corridos, transcurrido el cual los contratados «a través de suministradoras o sistemas similares» pasan a integrar la plantilla de la empresa con todos sus derechos. Se exceptúa de esta norma a quienes trabajen en limpieza, comedor, mantenimiento, seguridad, jardinería, computación, suplencias, cobranza, cadetería y distribución, o a quienes sean técnicos o zafrales. Esta lista es interesante, ya que podría englobar actividades accesorias, a título enunciativo. Esta cláusula, acordada en 2010,²⁶ continúa rigiendo, ya que en el acuerdo vigente se estableció expresamente la ratificación de todas aquellas cláusulas que no lo contradijeran.

Las destercerizaciones en el sector público

En muchos organismos públicos, se ha dado el proceso inverso a la externalización. En estos casos, el Estado como empresa principal ha retomado, con trabajadores propios, actividades que anteriormente se cumplían con trabajadores externos. Estos procesos han sido negociados con los sindicatos de dichos organismos. Entre otros, podemos destacar algunos ejemplos:

- a. en la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) se han destercerizado áreas de limpieza y alimentación, así como el CTI y el block quirúrgico del Hospital Pereira Rossell, del Pasteur y de hospitales del interior. En acuerdo celebrado el 21 de setiembre de 2012 entre ASSE y la Federación de Funcionarios de Salud Pública (FFSP), con participación del Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Economía y Finanzas, las partes se comprometieron a incluir normas presupuestales al respecto, lo que redundó en el artículo 283 de la Ley N.º 18.996 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal (2011). En los convenios pactados en ASSE hay frecuentes referencias a este proceso a través de la creación de comisiones, de la presupuestación de trabajadores involucrados, etcétera;²⁷

25 Acuerdo del 1 de febrero de 2016.

26 Cláusula decimocuarta, literal III, del acuerdo del 6 de octubre de 2010.

27 Por ejemplo, en el acuerdo del 16 de noviembre de 2015.

- b. en OSE se han destercerizado actividades de administración de bases de datos y gestión de comunicaciones;²⁸
- c. en el caso de Antel, el call center dejó de ser manejado por empresas suministradoras y se creó una entidad bajo la órbita de este organismo.

La representación de los actores sociales en situaciones de tercerización

Otro tema de interés es cómo se verifica la representación de los actores sociales en la negociación colectiva de situaciones de tercerización, tomando en cuenta que la dicotomía tradicional de sujetos (empleador/trabajadores) se amplía en estos casos entrando en escena otros sujetos.

Desde el punto de vista sindical, en los Consejos de Salarios el interlocutor normal es la FUECYS como sindicato de rama, el cual es acompañado por sindicatos del sector (como el Sindicato Único de Empleados de Limpieza). Como vimos, en el caso de las empresas de seguridad y transporte de caudales actúa la AEBU.

No obstante ello, ante conflictos colectivos en tercerizaciones del sector público, atendidos por la Dirección Nacional de Trabajo, actúa el sindicato del organismo subcontratante (por ejemplo, la Federación Ancap o la Agrupación UTE, o la Federación de Funcionarios de las Obras Sanitarias del Estado - FFOSE).

En el caso de ASSE, se da la particularidad de que el interlocutor directo del lado de los trabajadores es la FFSP, que representa tanto a empleados públicos como a tercerizados.

En otro orden de cosas, vale señalar que en el PIT-CNT existe la Comisión de Trabajadores Tercerizados, integrada por representantes de distintos sindicatos públicos y privados.

En el sector empleador, participan, además de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay, que es la organización representativa en el grupo 19, organizaciones sectoriales empresariales, como es el caso de la Cámara Uruguaya de Empresas Suministradoras de Personal. En el sector limpieza, participan la Cámara de Empresas de Servicios de Limpieza y Afines del Uruguay y la Asociación de Patronos de Empresas de Limpieza. En el sector seguridad física, actúan la Cá-

28 El acuerdo OSE-FFOSE del 16 de junio de 2009 y el del 11 de febrero de 2011, entre otros.

mara Uruguay de Empresas de Seguridad y la Federación Uruguaya de Empresas de Seguridad.

Más allá de esto, en situaciones de conflicto, es frecuente que participe de la negociación una delegación de la empresa principal, especialmente si se trata de algún organismo público. Su actuación suele ser determinante en la solución de estas controversias.

Algunos comentarios finales

A más de diez años de su aprobación, las leyes de tercerizaciones han sido instrumentos positivos para determinar, con un criterio protector, responsabilidades laborales en casos de relaciones jurídicas triangulares.

Se establece en ellas, como regla general, un régimen de responsabilidad solidaria para la empresa principal que utilice las modalidades de subcontratación, intermediación y suministro de mano de obra. Este régimen es amplio, pues abarca obligaciones laborales (salariales, indemnizatorias, etcétera) y de seguridad social (previsionales y por accidentes de trabajo). La normativa es mucho más vasta y beneficiosa para los trabajadores que su antecesora.

Resulta de importancia también analizar estos fenómenos desde una perspectiva más integral del Derecho del Trabajo, agregando otros componentes, como su correlato en las relaciones colectivas de trabajo, en las que siempre ha existido una fuerte oposición del movimiento sindical a las formas de externalización.

En tal sentido, en materia de Consejos de Salarios (eje fundamental de nuestro ordenamiento laboral), los fenómenos de tercerizaciones han tenido repercusión y se han formado unidades específicas de negociación, como ocurre en casos de suministro de mano de obra y en varias modalidades de subcontratación.

También se ha dado lugar a procesos de limitación y control de la externalización en ámbitos de negociación preexistentes, tanto a nivel privado como público. En este último sector, se han llevado a cabo destercizaciones, en las que el Estado ha vuelto a ocupar con trabajadores propios áreas que se habían externalizado.

Desde el punto de vista de la representación de los actores (en particular, de los trabajadores), estos fenómenos suponen situaciones especiales en cuanto a la actuación conjunta o combinada de distintos sindicatos, del sector, de los trabajadores involucrados y de las empresas madre. Ocurre algo similar en el sector empleador.

ACOSO SEXUAL Y MORAL EN EL LUGAR DE TRABAJO

Graciela Giuzio¹

El acoso sexual

Introducción

El acoso sexual en el trabajo como fenómeno social es de larga data y se asocia generalmente a la mujer, puesto que la inmensa mayoría de las personas que lo padecen pertenecen al sexo femenino. Como vía de ejemplo de lo antedicho, señalamos que los datos estadísticos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, presentados en 2018 —números similares se observan en años anteriores—, muestran que por cada denuncia realizada por un hombre hay nueve hechas por mujeres. Es relativamente reciente, y por ello es novedosa, la toma de conciencia de que dicho comportamiento —considerado en otras épocas como inevitable en el entorno laboral— es inaceptable. La referida toma de conciencia no ha obstado para que el acoso sexual se siga produciendo en todos los ámbitos de la vida social, incluido obviamente el empleo. Dicho acoso constituye una de las formas de discriminación que sigue afectando a la mujer y que pone en cuestión la equidad de género. Tal como señala Esmeralda Ballesteros:²

La retórica de la igualdad está presente en muchas de las instituciones públicas y privadas, y, sin embargo, la mayoría de las mujeres siguen accediendo al empleo en desventaja. La hipervisibilidad mediática de la equidad crea una falsa y peligrosa apariencia de equiparación que

1 Profesora adjunta de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Derecho, Universidad de la República.

2 Licenciada y doctora en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Sus intereses de investigación se centran en algunos aspectos de la Sociología del Trabajo, en particular, en el estudio de las formas de organización desde la perspectiva de género.

impide romper las barreras silenciosas de la discriminación que obstaculizan el desarrollo profesional y personal de las mujeres.³

Tal como se expresara, no se trata de un fenómeno nuevo, sino que, por el contrario, ha afectado a muchas mujeres desde su incorporación al mercado de trabajo hasta el día de hoy. No obstante ello, las normas jurídicas que reconocen el fenómeno son bastante nuevas e, incluso, no son pocos los países en los que todavía no existe regulación normativa a este respecto. El acoso sexual tiene sus raíces en la legitimación de ciertas conductas dentro de un marco donde está presente el poder de dominación. En definitiva, el acoso sexual constituye un tipo de agresión masculina que aparenta ser sexual, pero que es en realidad un ejercicio de poder.⁴

El tratamiento jurídico de esta figura comienza en la década de los setenta. Ello a partir de la denuncia, fundamentalmente, de los movimientos de mujeres y de las trabajadoras sindicalizadas. Las reclamaciones llegan a los tribunales de justicia, basándose en las normas de igualdad. Las primeras decisiones judiciales correspondieron a los tribunales estadounidenses.

Concepto de acoso sexual

Las distintas definiciones que se han desarrollado respecto de este concepto presentan ciertos rasgos comunes.

Así, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) define el acoso sexual como «un comportamiento en función del sexo, de carácter desagradable y ofensivo para la persona que lo sufre. Para que se trate de acoso sexual es necesaria la confluencia de ambos aspectos negativos».⁵

En nuestro país la Ley N.º 18.561 lo define en su artículo 2 como:

Todo comportamiento de naturaleza sexual realizado por persona de igual o distinto sexo, no deseado por la persona a la que va dirigido y cuyo rechazo le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral o relación docente, o que cree un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil o humillante para quien lo recibe.

3 BALLESTEROS DONCEL, Esmeralda, «La igualdad de oportunidades y el modelo neoliberal de desarrollo económico: Un matrimonio mal avenido», en *Sociología del Trabajo*, n.º 70, Madrid, 2010, pp. 65-84.

4 WISE, Sue, y STANLEY, Liz, *El acoso sexual en la vida cotidiana*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1992, p. 63 y ss.

5 Oficina Internacional del Trabajo, *Acoso sexual en el lugar de trabajo*, s. d. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_decl_fs_115_es.pdf>.

Por tanto, para que un comportamiento en el trabajo se considere acoso sexual tiene que ser de carácter o connotación sexual no aceptado por la persona a la que va dirigido y producir efectos en la situación laboral de la víctima.

Tipos de acoso sexual

En general, se reconocen dos tipos de acoso:

1. *quid pro quo* o chantaje sexual, es decir, cuando se condiciona a la víctima con que va a conseguir un beneficio laboral —aumento de sueldo, promoción o, incluso, la permanencia en el empleo— para que acceda a comportamientos de connotación sexual. El chantaje requiere una situación de abuso de poder de quien puede otorgar beneficios;
2. ambiental, el cual consiste en la creación de un ambiente hostil, intimidatorio o humillante que influye en el desempeño laboral de quien o quienes lo padecen.

El sujeto activo puede ser un superior jerárquico o un compañero de trabajo.

Conductas calificadas de acoso sexual

Para la OIT, el acoso sexual puede tomar varias formas y puede involucrar conductas tales como:

- tocamientos, abrazos o besos indeseados;
- miradas lujuriosas;
- comentarios o bromas sugestivas;
- invitaciones no deseadas a tener sexo o persistentes peticiones para salir a citas;
- preguntas intrusivas acerca del cuerpo o la vida privada de otra persona;
- familiaridad innecesaria, tal como rozar deliberadamente a alguien;
- insultos o burlas de naturaleza sexual;
- fotos, afiches, protectores de pantalla, correos electrónicos, tuits, mensajes de texto sexualmente explícitos;
- acceso a sitios de Internet sexualmente explícitos;
- avances inapropiados en redes sociales;

- conductas que pueden ser delito bajo la ley criminal, tales como agresión física, exposición indecente, agresión sexual, acoso o comunicaciones obscenas.⁶

En nuestro país, la Ley N.º 18.561 en su artículo 3 refiere a las siguientes: físicas: violencia física, tocamientos, acercamientos innecesarios; verbales: comentarios y preguntas sobre el aspecto, el estilo de vida o la orientación sexual, llamadas de teléfono ofensivas; no verbales: silbidos, gestos de connotación sexual, presentación de objetos pornográficos.

Cabe aclarar que tanto la lista de la OIT como la de la Ley N.º 18.561 no son cerradas, sino que se establecen conductas de tipo sexual a modo de ejemplo, y por ello es sin perjuicio de que se incorporen otros comportamientos de este tipo.

Sujetos

El sujeto pasivo del acoso sexual puede ser la mujer o el hombre. No obstante, afecta mayoritaria y desproporcionadamente a las mujeres respecto de los hombres. Ello tiene relación con el hecho de que el acoso sexual es una manifestación de relaciones de poder. Las mujeres están más expuestas a ser víctimas del acoso sexual precisamente porque se encuentran en posiciones de menos poder, más vulnerables e inseguras. Pero también pueden ser objeto de acoso cuando se las percibe como competidoras por el poder. Por tanto, el acoso sexual afecta a mujeres en todos los niveles jerárquicos y tipos de trabajo.

Consecuencias en la salud y el empleo⁷

Cabe, en primer lugar, aclarar que las mismas o parecidas consecuencias derivan del acoso moral.

6 OIT, *Acoso sexual en el trabajo y masculinidad. Exploración con hombres de la población general: Centroamérica y República Dominicana*, 1.ª ed., San José, OIT, 2013, p. 26. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_210223.pdf>, consultado el 3 de mayo de 2019.

7 OIT, «El hostigamiento o acoso sexual», en Género, salud y seguridad en el trabajo, hoja informativa, OIT, 21 de octubre de 2013, p. 2. Disponible en: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_227404.pdf>, consultada el 4 de mayo de 2019.

EN LAS VÍCTIMAS

- Sufrimiento psicológico: humillación, disminución de la motivación, pérdida de la autoestima.
- Cambio de comportamiento: aislamiento, deterioro de las relaciones sociales.
- Enfermedades físicas y mentales producidas por el estrés, incluso, el suicidio.
- Riesgo de pérdida del trabajo.
- Aumento de la accidentalidad.

EN LOS EMPLEADORES

Disminución de la productividad de la empresa debido a:

- dificultades para el trabajo en equipo;
- desmotivación;
- ausentismo;
- alta rotación de recursos humanos;
- gastos por procedimientos administrativos e indemnizaciones;
- dificultad para llenar las vacantes en aquellos lugares de trabajo señalados por problemas de acoso sexual;
- deterioro de las relaciones laborales.

EN LA SOCIEDAD

- Costes a largo plazo para la reintegración de las víctimas;
- incremento de la violencia de género, violencia laboral, discriminación en el empleo, segregación ocupacional;
- gastos en procesos legales y penales;
- dificultad de acceso de las mujeres a trabajos de alto nivel y buenos salarios, tradicionalmente dominados por los hombres.

Acoso sexual y derechos fundamentales

Desde la perspectiva de los derechos fundamentales del sujeto afectado, el acoso sexual es un comportamiento pluriofensivo que vulnera el debido respeto a la dignidad personal en tanto afecta el actuar como ser independiente y responsable de sí mismo. Además, por su propia naturaleza, el acoso sexual constituye una intromisión indeseada en la sexualidad de una persona, y la sexualidad es, por definición, un espacio comprendido dentro de la esfera íntima de cada individuo. Por lo antedicho, el acoso sexual significa siempre un atentado contra el derecho a la intimidad, sea la víctima varón o mujer.

Vulnera, asimismo, el derecho a la libertad sexual, que implica el derecho a la autodeterminación sexual, es decir, la libertad de decidir todo lo relativo al ejercicio de la sexualidad, incluido el momento y el sujeto con quien compartir la vida sexual.

También entraña un agravio contra el derecho a la no discriminación en el trabajo. En efecto, en los hechos, el acoso sexual laboral afecta a un número infinitamente superior de mujeres que de hombres, por lo que es evidente que la mayor parte de esos hostigamientos no tendrían lugar si la víctima no fuera del sexo femenino.

El acoso sexual puede comprometer, además, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo al constituirse en fuente de deterioro psicológico para la víctima, pues produce efectos tales como ansiedad, tensión, irritabilidad, incapacidad de concentración, insomnio, fatiga, dolores de cabeza y otras manifestaciones de estrés, e incluso causa lesiones corporales.

Por último, reiteramos que constituye una de las formas de violencia contra la mujer, puesto que «[...] se entiende como tal cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado».⁸

Marco jurídico

INTERNACIONAL

El acoso sexual ha sido reconocido por las Naciones Unidas y los sistemas de tratados regionales como una forma de discriminación y violencia contra las mujeres. De ahí que tanto los enunciados contenidos en diversos instrumentos de derechos humanos como los principios inter-

8 Artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Pará.

nacionales ofrezcan un importante punto de partida para la redacción de leyes que prohíben el acoso sexual.

Haremos una breve enumeración, sin pretensiones de exhaustividad, de los citados instrumentos:

- el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948);
- el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, ambos de 1966);
- la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979, ratificada por Uruguay);⁹
- el párrafo 178 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que reconoce el acoso sexual como una forma de discriminación y de violencia contra la mujer, y pide a los diversos agentes (sindicatos, sociedad civil) que garanticen que los Gobiernos promulguen y hagan cumplir las leyes sobre acoso sexual, y que los empleadores elaboren políticas de prevención para combatir el acoso;
- la Declaración Sociolaboral del Mercosur (2015), que establece el derecho a no ser discriminado en el empleo u ocupado por razones —entre otras— de sexo u orientación sexual.

Con relación a las normas provenientes de la OIT, cabe señalar que hasta hace muy poco tiempo no existía ningún convenio internacional que versara específicamente sobre acoso sexual. No obstante ello, los órganos supervisores de la OIT y de las Naciones Unidas al señalar que esta conducta constituye una forma de discriminación por razón del sexo, habilitan la aplicación del Convenio Internacional N° 111¹⁰ sobre la discriminación en el empleo y la ocupación.

Asimismo, la Conferencia Internacional del Trabajo, adoptó dos resoluciones por las cuales se enmarca el acoso sexual en el contexto de las condiciones y medio ambiente de trabajo .

En junio de 2019 la OIT adoptó un Convenio (N° 190) y una recomendación (206) dedicados específicamente a la violencia y acoso en el trabajo. El citado convenio a la fecha de esta publicación aún no ha entrado en vigencia.

9 La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer es un importante tratado internacional que entró en vigor en 1981 y fue ratificado por Uruguay en 2001.

10 Ratificado por Uruguay

Este instrumento establece, entre otros aspectos interesantes, qué constituye violencia y acoso en el mundo del trabajo. En efecto, en dicho documento se define estas prácticas como:

Un continuo de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya se manifiesten de manera puntual o recurrente, que tengan por objeto o consecuencia causar un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia de género.¹¹

Determina que los países miembros deberán adoptar un enfoque inclusivo, integrado, que tenga en cuenta los asuntos de género para eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Deberá consistir, entre otras cosas, en:

- a. prohibir por ley todas las formas de violencia y acoso;
- b. velar por que las políticas pertinentes aborden la cuestión de la violencia y el acoso;
- c. adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso;
- d. establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento, y fortalecer los mecanismos existentes;
- e. velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación, y a medidas de apoyo;
- f. prever sanciones;
- g. desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación, formación y sensibilización, y
- h. garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso en el trabajo a través de organismos competentes.

NACIONAL

La Constitución

Diversos artículos de la Constitución nacional consagran el derecho de trabajadores y trabajadoras a vivir en un ambiente de trabajo libre de violencia y, por tanto, de acoso sexual. Corresponde destacar algunos:

- a. artículo 7: consagra el derecho a ser protegido en el goce de la vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad;

¹¹ Artículo 1º del CIT N° 190 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

- b. artículo 8: establece la igualdad de todas las personas ante la ley;
- c. artículo 53: coloca al trabajo bajo la protección especial de la ley;
- d. artículo 54: dispone que la ley deberá reconocer diversos derechos a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio: así la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración (que implica la exclusión de cualquier forma de discriminación al respecto); la limitación de la jornada y el descanso semanal; así como la higiene física y moral (que comprende modernamente todo lo relativo a la salud, seguridad y medio ambiente de trabajo);
- e. artículo 72: establece que la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno, derechos que no dejarán de aplicarse por falta de reglamentación, y se indicará las formas de suplir esa ausencia.

Legislación

Sin pretensiones de exhaustividad, destacamos las siguientes normas:

- a. la Ley N.º 16.045 (del 2 de junio de 1989), que prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y de oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o ramo de la actividad laboral, y su Decreto reglamentario 37/997 (del 5 de febrero de 1997), que califica al acoso sexual en su artículo 5 como «una forma grave de discriminación»;¹²
- b. la Ley N.º 18.561 (del 11 de setiembre de 2009) Acoso Sexual. Normas para su Prevención y Sanción en el Ámbito Laboral y en las Relaciones Docente-Alumno. Cabe su destaque, puesto que es la norma específica respecto del acoso sexual en el trabajo y la docencia.

Decretos

- El Decreto 256/017 (del 11 de setiembre de 2017), que reglamenta la Ley N.º 18.561 de prevención y sanción del acoso sexual. Es importante señalar que es de alcance más restringido que dicha ley, puesto que se aplica al ámbito laboral privado y público, pero no al docente.

12 Ley N.º 16.045, artículo 5: «Se considerarán una forma grave de discriminación las conductas de acoso u hostigamiento sexual en el lugar de trabajo o en ocasión de él; entendiéndose por tales cualquier comportamiento, propósito, gesto o contacto de orden sexual no deseado por la persona a la que va dirigido y que le produzca o amenace con producirle un perjuicio en su situación laboral».

- El Decreto 291/007 (del 13 de agosto de 2007), «de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo». Reglamenta el Convenio Internacional del Trabajo N.º 155. Establece que los empleadores deberán garantizar la salud y seguridad de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo. En la referencia al «medio ambiente de trabajo» debe entenderse como incluidas las situaciones de acoso sexual y acoso moral en el trabajo. Asimismo, dicho decreto determina la obligatoriedad de formación de bipartitas de seguridad y salud. Estas bipartitas, junto con los servicios de salud (Decreto 127/2017, reglamentario del Convenio Internacional del Trabajo N.º 161), llevan a cabo acciones de identificación y evaluación de prácticas de acoso, y de verificación del cese de dichas conductas, cursos y talleres sobre esta temática, etcétera. Asimismo, son uno de los organismos en los que puede efectuarse la denuncia de acoso sexual.
- El Decreto 127/014 (del 13 de mayo de 2014), que determina la implementación de los servicios de salud en el trabajo.

Análisis de la Ley N.º 18.561

Objeto

Es el de sancionar el acoso sexual y actuar como instrumento de prevención y protección a las víctimas.

En la ley se destaca en forma expresa que el acoso sexual es considerado una forma grave de discriminación y de desconocimiento al respeto a la dignidad.

Ámbitos de aplicación

Abarca el ámbito laboral y el docente, tanto públicos como privados.

Concepto de acoso sexual adoptado por la norma

Es en el artículo 2 de dicha norma que se establece el concepto de acoso sexual en el trabajo. Se extrae de la definición que para calificar una conducta como de acoso sexual debe tratarse de un comportamiento de carácter o connotación sexual no aceptado por la persona a la que va dirigido, y ello cause o amenace causarle perjuicios en su situación

laboral o docente,¹³ o cree un ambiente intimidatorio hostil o humillante para quien lo padece. Estas conductas responsables de instaurar un ambiente humillante u hostil pueden consistir en insinuaciones, exhibición de material pornográfico, chistes obscenos, comentarios ofensivos de carácter sexual sobre el aspecto o la vestimenta, etcétera.

De acuerdo a la norma, la valoración del comportamiento del agresor se hace desde la perspectiva de la víctima. Asimismo, se establece explícitamente que el acoso puede provenir de personas de igual o distinto sexo.

Por su parte, el numeral 3 del artículo 3 de la norma aclara que basta una sola conducta grave para que se configure el acoso sexual, esto es: no se requiere para dicho caso la reiteración de este tipo de conductas. En la definición de acoso sexual de la Ley N.º 18.561 están comprendidas las dos nociones manejadas en la doctrina y el Derecho Comparado: el *chantaje sexual*, en el que la aceptación o el rechazo de la conducta influyen directamente en el acceso al empleo o en las condiciones de trabajo: salario, ascensos, traslados, formación, etcétera, y cuyo sujeto activo detenta una posición jerárquica respecto al acosado, de la cual se vale para obtener sus propósitos,¹⁴ y el *acoso sexual ambiental*. Aquí se engloban aquellas conductas sexuales que no tengan como contrapartida el ofrecimiento de un trato preferencial o la amenaza de ser perjudicado. Tal como se expresara previamente, puede tratarse de chistes de contenido sexual, llamadas telefónicas o mensajes de texto con dicho contenido, etcétera.

Indicios de acoso sexual

A los efectos de prueba del acoso sexual el Decreto 256/2017 considera como indicios los siguientes:

- a. la conducta del denunciado con relación a otros compañeros de trabajo;
- b. la existencia de denuncias anteriores contra el mismo denunciado;
- c. la posición de denunciante y denunciado en la organización;
- d. la afectación emocional del denunciante;

13 Este criterio ha sido objeto de críticas, puesto que, a veces, el acoso no se ejerce bajo la amenaza de pérdida del empleo u otra desmejora de la situación laboral o docente, sino que se chantajea al trabajador planteándole mejorar su situación laboral si acepta la conducta propuesta.

14 Márquez Garmendia, Martha, «Acoso sexual en el trabajo y en la enseñanza», en *Revista Derecho Laboral*, t. LII, n.º 235, Montevideo, julio-setiembre, 2009, p. 515.

- e. las características físicas del lugar de trabajo;
- f. las características socioculturales de las partes;
- g. las características particulares del medio en el que se desenvuelve la relación laboral.

Responsables de acoso sexual

De acuerdo a la ley, hay una pluralidad de posibles sujetos activos del acoso sexual:¹⁵

- a. el empleador o quienes lo representen en el ejercicio del poder de dirección (aquí estarían incluidos jefes, gerentes, supervisores, etcétera);
- b. dependientes de la empresa;
- c. cualquier persona vinculada al lugar de trabajo o entidad docente. Quedarían comprendidos en esta última categoría: proveedores, clientes, familiares del empleador o cualquier otra persona relacionada de alguna manera con la empresa o institución docente.

El empleador es responsable aun cuando no sea directamente el autor del acoso, en tanto es su responsabilidad asegurar un ambiente sano y seguro de trabajo. Pero en caso de que la conducta corresponda a un dependiente de la empresa o a una persona vinculada, el empleador solo será responsable si tuvo conocimiento del hecho y no adoptó medidas suficientes para corregirlo.

De acuerdo al decreto reglamentario, se considera que la empresa tiene conocimiento de la denuncia si esta fue comunicada en la forma y el ámbito que se establece en el propio decreto.

Obligaciones

DEL ESTADO Y DE LOS SINDICATOS (ARTÍCULOS 5 Y 14)

El Estado debe diseñar e implementar políticas de sensibilización, educativas y de supervisión para la prevención del acoso sexual. El Decreto reglamentario 256/2017 individualiza los organismos responsables de ello. Estos serían: el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de las Mujeres, los cuales deben actuar en forma coordinada, y la Comisión

¹⁵ Artículo 4 de la Ley N.º 18.561.

Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo en su calidad de organismo asesor.

Los sindicatos y los gremios estudiantiles deben establecer políticas preventivas y de sanción para los agremiados que incurran en conductas de acoso sexual.

DE LA EMPRESA (ARTÍCULO 6)

La empresa debe:

- a. adoptar medidas que prevengan, desalienten y sancionen las conductas de acoso sexual;
- b. proteger la intimidad de las personas denunciantes o víctimas;
- c. instrumentar medidas que protejan la integridad psicofísica del denunciante o víctima;
- d. comunicar y difundir la existencia de una política institucional consecuente contra el acoso sexual;
- e. capacitar sobre el tema a jefes y trabajadores.

La ley obliga al empleador a adoptar medidas de prevención, pero no las define. Sin embargo, el decreto reglamentario clarifica el punto enunciando como medidas preventivas las siguientes:

- a. la elaboración de un protocolo que contemple la prevención del acoso;
- b. la impartición de cursos de capacitación al personal, y
- c. la adopción de medidas periódicas de observación y evaluación del ambiente laboral.

En relación con el protocolo, cabe señalar que la norma reglamentaria establece detalladamente el contenido que deberá tener dicho instrumento. A modo de ejemplo, deberá incluir pautas que permitan identificar las situaciones de acoso, regular los mecanismos de denuncia, determinar acciones para formar al personal, establecer la forma en que se realizará la investigación, etcétera. Se deberá notificar de dicho protocolo a todos los trabajadores, a través de la web institucional, el correo electrónico o cualquier otro medio de difusión fehaciente.

Respecto a los cursos de formación, estos podrán ser dictados por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional, así como por cualquier otra institución educativa, pero en este último caso el currículo deberá abordar la temática con perspectiva de género y los formadores que impartan el curso, acreditar tener capacitación en género.

Procedimiento de denuncia (artículos 7 y siguientes)

Existen dos ámbitos en que se puede efectuar la denuncia: la empresa o entidad pública y la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social (IGTSS).

La denuncia en la empresa o entidad pública deberá ser formulada ante el órgano determinado en el protocolo. En caso de que el protocolo u otros documentos de la empresa o del organismo público, tales como el código de conducta, el reglamento interno, el convenio colectivo, etcétera, no indiquen expresamente el ámbito, el denunciante podrá hacer su denuncia en la dirección de la empresa u organismo (en sentido amplio), en el órgano especializado en la materia o en la comisión bipartita de seguridad y salud laboral.

En cuanto a los requerimientos para la formulación de la denuncia, destacamos que esta puede ser verbal o escrita. Si la denuncia es verbal, es necesaria la presencia de un delegado sindical o de dos testigos que acrediten los hechos. En ambos casos, debe contener el relato de los hechos que supuestamente configuran la situación de acoso laboral, así como la identificación del presunto acosador. Aunque no es indispensable, es aconsejable que el denunciante presente en esta instancia medios de prueba para acreditar su denuncia. La investigación deberá constar por escrito y garantizar a ambas partes que serán oídas, las cuales deberán fundamentar sus dichos, y su resolución deberá emitirse en un plazo no mayor de treinta días luego de recibida la denuncia. El trabajador no obtiene una reparación directa, sino que el empleador constata la situación de acoso e impone sanciones.

Con relación a la denuncia en la IGTSS, el trabajador puede acudir directamente a realizarla allí. También se puede hacer el trámite en dicho organismo si:

- a. la empresa u organismo público entiende que no están dadas las condiciones para asumir las obligaciones que le impone la ley;
- b. el trabajador objeto de presunto acoso entiende que las conclusiones lesionan sus derechos fundamentales;
- c. la empresa no dicta su resolución en el plazo de treinta días.

La denuncia debe ser por escrito y dirigida a la IGTSS. El encabezado debe explicitar qué se denuncia (en este caso, acoso sexual), y el relato de los hechos que configurarían dicho acoso no puede ser anónimo, sino que debe incluir los datos identificatorios del denunciante: nombre, domicilio y teléfono por los que citar, los del empleador (empresa o institución, domicilio, entre otros) y los del denunciado como presunto acosador. El escrito de la denuncia puede acompañarse de una prueba

documental y del ofrecimiento de testigos. Los datos de los testigos serán resguardados.

Los delegados sindicales pueden asistir a las diligencias que se desarrollen durante la investigación, excepto a los interrogatorios, siempre que la persona involucrada preste consentimiento a dicha asistencia.

Finalizado el trámite de denuncia, la IGTSS podrá aplicar sanciones al empleador (desde una amonestación o una multa hasta la clausura del establecimiento) si correspondieren (si se constata el acoso o la omisión en investigar o remitir) o intimar al cumplimiento de diversas medidas (talleres sobre acoso, procedimientos claros para procesar las denuncias, etcétera).

Protección integral al afectado

El Decreto 256/2017 la define como aquellas medidas adoptadas para minimizar los efectos nocivos de la situación denunciada en la salud, seguridad y dignidad de las personas denunciantes y de todas las personas involucradas en el desarrollo de la investigación (testigos, por ejemplo). Son de carácter cautelar (esto es: procuran la prevención o garantía de los derechos en juego) y provisional. Sin perjuicio de ello, la resolución final podrá disponer la prolongación de su vigencia. No tienen carácter sancionatorio, y para su adopción corresponde tener en cuenta la situación del denunciante y la del denunciado, y las características de la empresa (giro, tamaño, cantidad de locales, horarios de funcionamiento, etcétera). A tales efectos, se establece ajustar los horarios de trabajo para permitir a las personas afectadas asistir a la consulta psicológica o psiquiátrica, o evitar tareas que impliquen contacto entre las personas denunciantes y las denunciadas.

Indemnizaciones (artículo 11)

El reclamo de indemnizaciones se hace por vía judicial, que es independiente del reclamo en la empresa o la IGTSS, por lo cual no es necesario haber realizado previamente dicho trámite para acudir a la justicia. Y el procedimiento es el amparo (este es un procedimiento muy rápido cuyo objeto es la defensa de derechos fundamentales que pudieron ser avasallados en un lapso muy breve).

Si opta por continuar la relación laboral, puede el trabajador reclamar una suma mínima equivalente a seis mensualidades. Si opta por considerarse despedido (despido indirecto), corresponde una indemnización especial tarifada de seis mensualidades, de acuerdo a la última remuneración, la que será acumulable a la indemnización por despido

común. Aclaramos que el despido indirecto es aquel que se produce por una decisión del trabajador de terminar con el vínculo laboral por un incumplimiento grave del empleador que hace muy difícil la continuidad de la relación laboral. No está regulado por la ley, pero sí ampliamente aceptado por la doctrina y los jueces.

El trabajador afectado y quienes hayan prestado declaración como testigos no podrán ser objeto de despido ni de sanciones disciplinarias, salvo que se haya incurrido en notoria mala conducta. Presunción: ciento ochenta días de presentada la denuncia.

Breves conclusiones

Sin lugar a dudas la promulgación de la Ley N.º 18.561 y su decreto reglamentario constituyen un importante aporte en el camino de la erradicación del acoso sexual en el trabajo. No obstante ello, todavía sigue habiendo debilidades importantes a subsanar. Una no menor es lo que demoran los procesos de denuncia en la IGSS desde el inicio a la resolución final. Asimismo, se advierte que los organismos encargados de recibir las denuncias tienen poca o ninguna capacitación en género, lo que dificulta su accionar y la aplicación correcta de los protocolos.

Otro problema se vincula con la prueba del acoso sexual. Los actos que suponen acoso sexual laboral suelen darse en espacios de privados, lo que dificulta probarlos. En ello ha resultado un avance la consideración de ciertos comportamientos como indicios de acoso sexual, pero, de todas maneras, la dificultad permanece.

Otra debilidad constatada es que muchas empresas e instituciones no tienen implementado ningún tipo de medidas de protección al afectado por el acoso.¹⁶

16 En 2016, el Instituto Nacional de las Mujeres detectó que hay compromiso con el abordaje del tema, pero la mitad de las instituciones relevadas no tenían implementado ningún tipo de medidas de protección para la persona afectada por acoso sexual. PINTO ROMÁN, Sofía. «Acoso sexual laboral, una problemática pública», en *La Diaria*, 7 de enero de 2019, disponible en <<https://feminismos.ladiaria.com.uy/articulo/2019/1/acoso-sexual-laboral-una-problematica-publica>>. Visitado 5/2/2020.

Acoso moral en el lugar de trabajo

Introducción

La primera dificultad que se presenta al abordar el tema consiste en la confusión terminológica existente a la hora de denominar el fenómeno. Así, se lo ha llamado de diferentes maneras: *mobbing*, psicoterror, acoso psicológico, acoso moral, acoso perverso, maltrato psicológico, intimidación en el trabajo, hostigamiento laboral, hostigamiento psicológico, violencia psicológica, etcétera. Cabe destacar que, por un lado, muchos de estos términos no son exactamente equivalentes y, por otro, que aunque lo fueran, la cantidad y variedad de denominaciones dificulta la adecuada comprensión.

Asimismo, puede observarse la inexistencia de una definición que goce de aceptación generalizada. Es por ello que planteamos que hay una indefinición conceptual a este respecto. Ello se relaciona, en gran medida, con el hecho de que hasta ahora no ha sido posible llegar a un consenso en cuanto a cuáles son los elementos exigibles para considerar configurado el acoso moral.

Un poco de historia

El término *mobbing* en su origen era ajeno a las relaciones laborales, incluso a las relaciones humanas. El etólogo¹⁷ Konrad Lorenz¹⁸ adopta el término para describir comportamientos de grupos de pequeños animales que aterrorizan a un animal, a veces de porte mayor, para sacarlo de su territorio. Define asimismo el comportamiento de algunos animales que aíslan a uno de sus miembros, que, por alguna razón, va a ser expulsado. Luego, en 1972, el médico sueco Peter-Paul Heinemann¹⁹ lo utiliza para describir comportamientos agresivos de pequeñas pandillas de niños, dirigidos (en la mayoría de los casos) a un único niño.

17 La etología es un campo de la biología que se encarga del análisis de los patrones de conducta de las especies animales.

18 Konrad Lorenz (Viena, 1903 - Altemburgo, 1989), científico austriaco reconocido mundialmente en el campo de la zoología y la etología.

19 Peter Paul Heinemann nació en 1931 en Colonia, Alemania y murió en 2003 en Fellingsbro, Suecia. Es considerado uno de los fundadores de la investigación acerca del *mobbing*. NAVARRETE VÁZQUEZ, Sergio. «Mobbing en México - Apuntes para su fundamentación. Mobbing: ¿debemos seguir llamándolo así? Lorenz y Leymann revisitados», Disponible en <<https://psiquiatria.com/trabajos/41cof2245592.pdf>> p. 8. Visitado 6/2/2020.

Es en la década de los ochenta cuando se populariza el término en psicología y recibe aportaciones de la psiquiatría, con motivo de analizar las consecuencias que producen estas conductas de acoso en las víctimas.

¿Es el acoso moral un problema nuevo?

No, por cierto, contrariamente a lo que podría pensarse, el acoso moral constituye un fenómeno de larga data en el mundo laboral. Pero dicho fenómeno había quedado invisibilizado o, tal vez deberíamos decir, había sido naturalizado. Se reconocía que era una conducta negativa que se presentaba con cierta frecuencia en los lugares de trabajo, pero no se dimensionaba su trascendencia ni sus consecuencias perjudiciales para el trabajador —también para la empresa— y tampoco se advertía que dichas conductas vulneran derechos fundamentales. En definitiva, era ignorado por el Derecho Laboral.

Estos comportamientos abusivos, que no eran objeto de preocupación del derecho (pero tampoco de las ciencias de la salud), se fueron transformando en un problema de creciente expansión en el universo del trabajo. En ese estado de situación el psicólogo sueco Heinz Leymann, tomando como base algunos casos de intento de suicidio que se habían producido en enfermeras y cuyo origen parecía ser laboral, inició una metódica investigación de diversos ámbitos de trabajo y como resultado de esta describió en detalle estos comportamientos, conceptualizó el fenómeno y aplicó el término *mobbing*, nominación muy difundida hoy en día. El término tiene antecedentes, tal como señaláramos *supra*, en los estudios de Lorenz y Heinemann. Al día de hoy asistimos a un renovado y persistente interés por el tema, tanto de las ciencias de la salud como del derecho. Se ha producido una notable expansión de los casos de acoso moral en el ámbito laboral desde finales del siglo XX, y es considerado prácticamente una pandemia en el siglo XXI. Se advierte una clara vinculación entre este significativo crecimiento y la utilización masiva de las nuevas tecnologías en el trabajo, los cambios en la forma de trabajar y en la organización de la empresa, entre otros fenómenos que caracterizan a la nueva empresa, de estas épocas. Ello ha llevado a que en varios países los riesgos psicosociales, entre ellos, el acoso moral, constituyan la primera causa de siniestralidad laboral. La antedicha situación justifica ampliamente la preocupación del Derecho del Trabajo por el tema y también —obviamente— la de los interlocutores sociales: trabajadores y empresarios.

Concepto de acoso moral

Consideraciones generales

El término más aceptado en nuestra doctrina y jurisprudencia laboral es el de acoso moral. Alguna vez se ha criticado el uso de esta denominación, puesto que según sus detractores, en todo caso, debería aludirse a acoso inmoral por la total falta de ética que involucran dichas conductas. Ello obliga a aclarar que la palabra *moral* está utilizada en sentido técnico-jurídico, cuyas implicaciones veremos luego.

Desglosando la denominación advertimos que está compuesta por dos vocablos:

- el sustantivo *acoso*, del verbo *acosar* que significa «perseguir, sin darle tregua ni reposo, a un animal o a una persona [...]; perseguir, apremiar, importunar a alguien con molestias o requerimientos».²⁰ Señala todos los comportamientos que provocan una degradación humana: hostigar, maltratar, agredir, molestar;
- el calificativo *moral*, que acompaña al sustantivo *acoso*, utilizado, como ya adelantáramos, en sentido técnico-jurídico, indica la esfera de afectación de esta conducta, o sea, la integridad moral o dignidad del trabajador; conculca los derechos de la personalidad de aquel. A vía de ejemplo, en este sentido, usa el término *moral* nuestra Constitución nacional en su artículo 54.²¹

En esta aproximación conceptual entendemos que el acoso moral refiere a conductas hostiles en el lugar o en ocasión del trabajo, que adquieren diversas formas, lesionan la dignidad del trabajador y son susceptibles de alterar su salud física y mental, así como de comprometer su desempeño profesional. Generalmente se pretende con estas conductas la dimisión del trabajador.

20 Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, edición del tricentenario, 2018. Disponible en: <<https://dle.rae.es/?w=diccionario>>, consultado el 11 de abril de 2019.

21 Artículo 54: «La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica».

Distinción con otras figuras

El acoso moral se diferencia del *bullying* por el ámbito en que se desarrolla y por sus protagonistas. En efecto, este último tiene lugar en el espacio educativo, y los sujetos son los alumnos. El *grooming* es una variante del acoso sexual: ciberacoso de carácter sexual de adultos a menores de edad. Cuando el acoso se desarrolla a distancia, a través de las nuevas tecnologías, se habla de ciberacoso. Puesto que el acoso moral puede, obviamente, llevarse a cabo utilizando tecnologías de la información y comunicación, tales como el correo electrónico, las redes sociales, los blogs, Whatsapp, mensajes de texto, sitios web difamatorios, etcétera, podría, entonces, agregarse eventualmente otra categoría: el ciberacoso moral.

Tipos de acoso moral

Debido a que los posibles comportamientos de acoso son extremadamente variados, constituye una práctica común reunirlos, siguiendo a Leymann,²² en cinco grupos básicos de acuerdo a los efectos que causan a las víctimas. Así, se distinguen:

- limitar la comunicación de la víctima:²³ el jefe o acosador no le permite comunicarse, la interrumpe continuamente cuando habla, o los compañeros le impiden expresarse, etcétera;
- restringir el contacto social: se la aísla físicamente de sus compañeros;
- desprestigiar su persona ante sus compañeros: se le hace bromas desagradables o se la ridiculiza. Se la cataloga de enferma mental. Se hace burla de su vida privada. Se la injuria en términos obscenos o degradantes;
- desprestigiar y desacreditar su capacidad profesional y laboral;
- comprometer su salud, sea con amenazas físicas más o menos violentas o sea destrozando sus pertenencias.

22 LEYMANN, Heinz, «Contenido y desarrollo del *mobbing* en el trabajo», en *European Journal of Work and Organizational Psychology*, vol. 5, n.º 2, 1996, pp. 165-184. Disponible en: <<http://www.kwesthues.com/e-LeymannEJWOP1996.pdf>>, consultado el 4 de abril de 2019.

23 Otra de las conductas enunciadas por Leymann en este ítem consiste en que se rechaza el contacto, incluso, visual, con la víctima, mediante gestos de rechazo, desdén o menosprecio.

Una de las categorizaciones más comunes es aquella que los distingue de acuerdo con la posición en que esté ubicado aquel de quien proviene el acoso:

- a. acoso moral descendente o *bossing*: acoso desde la jerarquía hacia los dependientes;
- b. acoso moral horizontal: entre colegas o compañeros de trabajo;
- c. acoso moral ascendente: desde los trabajadores hacia los jefes;
- d. acoso moral mixto: aquel que incluye compañeros de trabajo y superiores; esto es: cuando la conducta hostil entre compañeros de trabajo se ve alentada por la actitud permisiva y aun cómplice de los jefes.

Concepto jurídico de acoso moral

Pese a la variedad de definiciones jurídicas del *mobbing* que podemos encontrar en la doctrina y la jurisprudencia, así como en el Derecho Comparado, resulta posible advertir ciertos elementos que se reiteran en casi todas ellas. Esto permite identificar algunas características que hacen a la configuración del acoso y que por ello se han calificado de típicas en las conductas de acoso.

Hecho, acción u omisión

En este sentido, se entiende que puede tratarse de cualquier comportamiento, acción u omisión hostil.²⁴ Pero para constituir acoso las conductas u omisiones han de tener la potencialidad de causar un daño, aunque en ocasiones este no llegue a manifestarse. Se relevan como conductas frecuentes de acoso:

- a. separar físicamente a la víctima del resto de los trabajadores;
- b. ignorar su presencia;
- c. suprimirle el teléfono, la computadora o el fax;
- d. marginarla de los lugares comunes dentro de la empresa;
- e. asignarle reiteradamente tareas inferiores a sus competencias o solicitarle realizar un volumen de tareas imposible de cumplir;
- f. hacerle críticas constantes e injustas sobre su trabajo;

²⁴ Mangarelli, Cristina, *Acoso y violencia en el trabajo: Enfoque jurídico*, Montevideo, FCU, 2014.

- g. atacar su dignidad ridiculizándola;
- h. atribuirle supuestas enfermedades mentales;
- i. burlarse de su origen nacional o nacionalidad;
- j. criticar su aseo personal, etcétera.

Los sujetos

Así, encontramos, de un lado de la relación, al empleador acosador, y del otro, a uno o varios trabajadores acosados, por lo que se tipifica, en este caso, el *mobbing* vertical descendente. Otra combinación posible: los colegas o compañeros de trabajo acosan a otros trabajadores; esto es *mobbing* horizontal. Por último, los sujetos acosadores son los trabajadores y la víctima, un superior jerárquico: acoso moral ascendente. La IGTSS, en el entendido de que el empleador debe velar por la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, y siguiendo los parámetros de la Ley N.º 18.561 de acoso sexual, sanciona especialmente aquellos casos en que el empleador estaba en conocimiento de conductas de acoso de parte de jefes o trabajadores y no tomó medidas acordes para revertir la situación.²⁵

¿Reiteración de conductas?

La reiteración de las conductas de hostigamiento constituye un elemento incorporado desde el origen al concepto de acoso moral. Así, Leymann desde la psicología, al describir por primera vez el fenómeno, enfatiza la prolongación y sistematicidad de las conductas hostiles. Hay países que incorporan explícitamente el requisito: es el caso de Francia, Colombia y Chile; otros lo hacen implícitamente a través de desarrollos doctrinarios y jurisprudenciales. En algunos de los países en que se requiere la reiteración de comportamientos de hostigamiento se toma como parámetro el tiempo señalado por Leymann, es decir, se exige que estos comportamientos se prolonguen durante seis meses en forma sistemática, al menos una vez por semana.²⁶

25 PANIZZA, Carolina, «Jurisprudencia reciente de la Inspección General del Trabajo en materia de acoso moral», en *Revista Derecho Laboral*, t. LIX, n.º 261, Montevideo, enero-marzo, 2016, p. 99.

26 GIUZIO, Graciela, «Desafíos para la protección frente a las distintas formas de acoso en el lugar de trabajo», en *XXIV Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Montevideo, FCU, 2013, p.71

En la doctrina uruguaya es mayoritaria la posición que considera la reiteración de conductas como elemento necesario para la configuración del acoso moral. En general, los autores se sirven de dicho elemento para distinguir el acoso moral de actos aislados de violencia o maltrato.²⁷ Juan Raso Delgue —quien adhiere a la postura indicada— señala también que «la reiteración a breves intervalos es muy importante para distinguir la persecución de una orden legítima del empleador que usa su poder disciplinario».²⁸

En una posición diferente se ubica Ana Sotelo, quien cuestiona que la reiteración sea en verdad indispensable, señalando que como excepción un solo acto u omisión puede ser de una entidad tal que constituya en sí misma acoso sin necesidad de que las conductas se repitan.²⁹ Esta flexibilización se advierte en el Derecho Comparado; a vía de ejemplo, en Colombia, la Ley N.º 1010 de 2006 señala expresamente que «excepcionalmente un solo acto hostil bastará para acreditar el acoso» y subsiguientemente deja estos casos sujetos a la apreciación de la autoridad competente según la gravedad de la conducta denunciada y a la capacidad por sí sola de violar derechos tales como la dignidad, la vida e integridad física, la libertad sexual y demás derechos fundamentales. La jurisprudencia uruguaya, en general, requiere la reiteración del acto. Así, en una sentencia de 2013 el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 2.º Turno sostuvo que «El acoso moral o “mobbing” tiene un carácter sistemático, receptivo y recurrente [...]».³⁰

Con relación a la IGTSS, Carolina Panizza destaca que, en la mayoría de los casos, las denuncias que llegan a este organismo refieren a situaciones en las que han existido conductas que se han prolongado en el tiempo.³¹

27 COLOTUZZO, Natalia, y Nicolliello, Ariel, «Acoso moral en el trabajo: prevención y reparación», en *Revista Derecho Laboral*, t. L, n.º 226, Montevideo, abril-junio, 2007, p. 357.

28 RASO DELGUE, Juan, «El hostigamiento en el lugar de trabajo: acoso moral y sexual», en García Vior, Andrea (coord.), *Violencia laboral: El acoso moral y sexual en el trabajo*, vol. II, Buenos Aires, Errepar, 2013, p. 11 (Colección de Temas de Derecho Laboral).

29 SOTELO MÁRQUEZ, Ana, *Acoso moral en el trabajo desde la perspectiva de los derechos fundamentales*, Montevideo, FCU, p. 37.

30 Sentencia N.º 128 del 2 de mayo de 2013. Disponible en: <<http://bjn.poderjudicial.gub.uy/BJNPUBLICA/busquedaSimple.seam>>.

31 Panizza, op. cit., p. 95.

¿Intencionalidad?

En general, se ha señalado la existencia del elemento subjetivo o finalidad en el acoso como relevante en el Derecho Comparado, evidentemente, ello influenciado por las ideas provenientes de la psicología.³² Como argumento a favor de esta posición se ha sostenido que la intencionalidad es el elemento que proporciona uniformidad a los diferentes comportamientos susceptibles de constituir acoso moral. Así, en Argentina la doctrina y la jurisprudencia mayoritarias han exigido la intencionalidad para configurar el acoso moral.³³ El sostener una u otra posición no es inocuo, puesto que el requerimiento de la intencionalidad deriva en una carga probatoria difícil de satisfacer.

La jurisprudencia nacional no es uniforme en el punto. A vía de ejemplo, mientras que el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2.º Turno, en una sentencia de junio de 2009, descartó la intencionalidad expresando que «[...] El enjuiciamiento de una conducta como acoso es independiente de cuál sea la real voluntad e intencionalidad del sujeto agresor [...]», el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de 2.º Turno expresó, en una sentencia de abril de 2005, que «la esencia del *mobbing* es la tendenciosidad de ese comportamiento abyecto, es la denigración laboral que busca provocar la autoeliminación del trabajador (abandono laboral o en su defecto la baja médica)».³⁴

Esta exigencia de intencionalidad ha recibido diversos cuestionamientos por la doctrina *ius* laboralista uruguaya, se sostiene en forma ampliamente mayoritaria, que puede existir el *mobbing* aún cuando el sujeto no tenga intención de acosar, al menos en forma consciente.³⁵ Se entiende, en definitiva, que más allá de la intencionalidad que tenga el acosador se configura acoso moral siempre que se produzcan conductas atentatorias contra la dignidad de la persona en la medida en que las mismas potencialmente puedan causar daño. En Uruguay la

32 UGARTE, José Luis, «El acoso moral: entre el derecho y la psicología», en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, n.º 39, Valparaíso, diciembre, 2012, pp. 231-241. Disponible en: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512012000200008>>, consultado el 16 de abril de 2019.

33 GAMONAL, Sergio, y UGARTE, José Luis, «Cuestionario sobre el tema II: Acoso sexual y moral en el lugar de trabajo», informe presentado en el XX Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago de Chile, setiembre, 2012. Disponible en: <<http://isssl.org/wp-content/uploads/2013/01/AcosoSexual-GarmolandUgarte.pdf>>.

34 Sentencia N.º 127 del 22 de abril de 2005, *Revista de Técnica Forense*, n.º 14, Montevideo, diciembre, 2006, p. 15.

35 Mangarelli, op. cit., p. 47.

doctrina descarta la intencionalidad. Tampoco los proyectos de ley que se han sucedido en estos años recogen la exigencia de intencionalidad.

¿Producción de daño?

Generalmente, desde la psiquiatría o la psicología se ha requerido el daño psíquico para entender acreditado el *mobbing*. Por el contrario, en el enfoque jurídico se ha sostenido normalmente que el resultado lesivo se relaciona con la afectación de derechos fundamentales, y no con un daño psíquico o físico en concreto.³⁶

Desde el punto de vista jurídico lo más relevante es si se ha producido o no una vulneración de los derechos fundamentales. Desde esta óptica el resultado lesivo tiene que ver con la afectación de derechos tales como la dignidad, el honor, la privacidad, la no discriminación o cualquier otro derecho integrante del elenco de derechos humanos, y no con daños psíquicos o físicos concretos. El daño a la salud muchas veces está presente, pero su ausencia no implica descartar el *mobbing*. Entonces, no sería constitutivo del concepto de acoso, pero la entidad del acoso tendrá incidencia en el importe de los daños y perjuicios que correspondan a la víctima de *mobbing*.³⁷

La posición mayoritaria en nuestro país, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, es la señalada en último término.

Causas del acoso moral

El entorno laboral es por sí mismo conflictivo. Las relaciones de poder, los distintos intereses de las partes, la existencia de riesgos físicos y psicosociales son condiciones que pueden comprometer el bienestar y la salud mental de los trabajadores. El cuidado de estas condiciones con una visión preventiva es una necesidad ineludible si la pretensión es lograr un entorno laboral satisfactorio y saludable.³⁸

36 En nuestro país, han explicitado esta posición: Sotelo Márquez, op. cit., p. 38; Raso Delgue, op. cit., p. 28; MANGARELLI, Cristina, «El acoso en las relaciones de trabajo. Mobbing laboral», en *Revista de la Sala Segunda*, n.º 6, Corte Suprema de Justicia, enero, 2009. Disponible en: <https://salasegunda.poder-judicial.go.cr/revista/Revista_N6/contenido/PDFs/1-3.pdf>.

37 GIUZIO, op. cit.

38 MARINÉ TORRENT, Albert, «Acoso moral en el trabajo», en *Temas de Psicoanálisis*, n.º 14, julio, 2017. Disponible en: <<http://www.temasdepsicoanalisis.org/wp-content/uploads/2017/09/ALBERT-MARINE-TORRENT.-Acoso-moral-en-el-trabajo.pdf>>, consultado el 2 de mayo de 2019.

Hay algunas condiciones de la organización que constituyen especialmente un caldo de cultivo para el surgimiento de dinámicas de acoso. Estas condiciones se agrupan bajo la denominación de factores de riesgo psicosocial. Elevadas cargas de trabajo, poco control y autonomía, ambigüedad o conflicto del rol laboral, poco reconocimiento y falta de apoyo, entre otros, son factores de riesgo psicosocial que influyen significativamente en el afloramiento de situaciones de acoso. Su identificación y evaluación permiten la realización de labores preventivas o de intervención que minimizarán su aparición o protegerán al trabajador de dichas exposiciones. Se recomienda, asimismo, intervenciones que tengan por propósito el brindar a los empleados las habilidades necesarias para hacer frente al acoso en caso de que ocurra.

Marco normativo

En nuestro país no se cuenta con una norma nacional que regule expresamente el acoso moral. Dado que no existen normas específicas, cabe preguntarse qué normativa resulta aplicable en las reclamaciones por acoso moral.

Normas internacionales

Son aplicables, en tanto se ve afectado especialmente el derecho a la dignidad humana:

- a. la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU);
- b. el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- c. la Convención Americana sobre Derechos Humanos;
- d. la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia;
- e. los Convenios Internacionales del Trabajo N.º 100, N.º 111 y N.º 156, relativos a la no discriminación en el trabajo;
- f. los Convenios Internacionales del Trabajo N.º 155 y N.º 161, ambos referidos a medioambiente, seguridad y salud en el lugar de trabajo.

Resulta asimismo aplicable, en tanto el acoso moral es un fenómeno de violencia en el trabajo, el *Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la violencia en el lugar de trabajo en el sector de los servicios y medidas para combatirla*, de la OIT (Ginebra, 2003). Pero, en este sentido, corresponde aclarar que estos instrumentos, a diferencia de lo

que ocurre con los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados, no constituyen derecho positivo, por lo cual no son instrumentos de obligatorio cumplimiento.

La Declaración Sociolaboral del Mercosur (2015) establece en su artículo 25 el derecho de los trabajadores a un ambiente sano y seguro de trabajo.

Normas nacionales

LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

- Artículo 7: señala, dentro de los bienes jurídicos a ser protegidos, el derecho al honor, el cual comprende el derecho a la dignidad personal.
- Artículo 44: protege el derecho de toda persona a la salud física y mental.
- Artículo 54: comprende la protección a la salud, la seguridad y el medioambiente de trabajo.
- Artículo 72: al abarcar todos los derechos inherentes a la personalidad humana incluye, por tanto, el derecho del trabajador a ser respetado en su dignidad personal.

LEGISLACIÓN

- Artículo 1291 del Código Civil: consagra el principio de buena fe en la ejecución de todos los contratos.
- Ley N.º 16.045, relativa a la prohibición de la discriminación por razones de sexo en la actividad laboral.
- Ley N.º 19.580 de Violencia hacia las Mujeres basada en Género: plantea la posibilidad de fundar en ella las reclamaciones por acoso moral basado en el sexo de la víctima (generalmente, por su condición de mujer).

DECRETOS

- Decreto 291/2007 reglamentario del Convenio Internacional del Trabajo N.º 155: establece la obligación del empleador de garantizar un ambiente seguro y sano de trabajo.

- Decreto 127/2014 reglamentario del Convenio Internacional del Trabajo N.º 161, relativo a los servicios de salud en el lugar de trabajo.

Mecanismos de protección

Para cesar el acoso

Ante un presunto acoso moral puede intervenir de oficio o por denuncia de parte la IGTTSS. Los aspectos prácticos de la denuncia son los siguientes:

- a. solo puede hacerse si se tiene un vínculo laboral vigente y las infracciones que se denuncian están ocurriendo al momento de iniciarse el trámite;
- b. debe presentarse por escrito, como nota, dirigida al inspector General del Trabajo, en la mesa de entrada de la sede central o de una oficina del interior del país;
- c. debe incluir (al igual que la denuncia por acoso sexual):
 - datos identificatorios (nombre, domicilio y teléfono por los que citar) del denunciante y del empleador (empresa, institución, etcétera);
 - datos del denunciado como presunto acosador: cargo o función, sección, oficina o departamento donde se desempeña;
 - un detalle preciso de los hechos que configuran el acoso, el cual es indispensable;
 - el momento desde el cual se encuentra en dicha situación;
 - si ha puesto en conocimiento de sus superiores la situación que lo afecta y si existen otros posibles afectados u otras personas que hayan presenciado los hechos que relata;
 - la prueba de que se disponga, pues es conveniente presentarla en esta instancia.

La inspección exhorta a la empresa a adoptar medidas que promuevan un ambiente de trabajo sano, y en caso de constatación de hechos que impliquen violación a la normativa, se aplicarán sanciones que se graduarán de acuerdo al Decreto 186/04.³⁹ Sin perjuicio de ello, a efectos de prevenir situaciones de acoso futuro, intima a los titulares de la

39 Califica como muy graves «Las infracciones que supongan incumplimientos de las prescripciones legales, reglamentarias o convencionales siempre que exista un riesgo muy grave, o inminente para la integridad física o salud de los trabajadores afectados». En esta categoría se encuentra el acoso moral.

empresa y al personal jerárquico a que participen en cursos de capacitación sobre acoso.

Podría asimismo exigirse ante el juzgado laboral correspondiente el cumplimiento de buena fe de las obligaciones que emanan del contrato de trabajo para la parte empleadora —entre ellas, el respeto de la dignidad del trabajador—. El cumplimiento debería traducirse, en este caso, en el cese de las conductas de acoso.

ACCIONES DE REPARACIÓN

En caso de despido directo o indirecto, cabría, además de la indemnización común o tarifada, la reparación por daño moral, por la nota de abusividad que tiene este despido. Si el acoso moral se traduce en una lesión física o psíquica, el artículo 7 de la Ley N.º 16.074 habilita una acción de responsabilidad por dolo o culpa grave en el cumplimiento de obligaciones de seguridad y prevención.

A modo de conclusión

Sin lugar a dudas, el acoso moral viene siendo objeto de un interés creciente desde mediados de los noventa, como reflejo de la visibilización y toma de conciencia tanto del problema como de los efectos muchas veces devastadores sobre las víctimas.

En nuestro país, si bien se han sucedido varios proyectos de ley que han pretendido regular el fenómeno, previendo modos de denuncia, sanción y prevención, al día de hoy no existe una norma que aborde específicamente el acoso moral.

La ausencia de una regulación específica en modo alguno supone un completo vacío normativo, ni la carencia de instrumentos más o menos eficaces para proteger a los trabajadores frente a estas nuevas contingencias profesionales. Así resulta aplicable al caso una batería de normas internacionales y nacionales, la cual detallamos *supra*.

Por supuesto que postular la promulgación de una ley no implica olvidar ni desdeñar el importante papel que cumplen la negociación colectiva y los códigos de conducta del ámbito laboral en la prevención y sanción del acoso. En realidad, puesto que se trata de comportamientos ocurridos en la opacidad de las relaciones laborales, es indudable la aptitud

El bien jurídico tutelado en este caso es la higiene, seguridad y salud en el trabajo, y la sanción a recaer en el sujeto ofensor, conforme lo dispone el artículo 13 del mismo decreto, consiste «[...] en su grado mínimo, con una multa de cien a ciento diez jornales; en su grado medio de ciento once a ciento veinticinco jornales y en su grado máximo de ciento veintiséis a ciento cincuenta jornales, por cada trabajador afectado».

de instrumentos, en cierto modo, más cercanos a las partes que la ley general, como lo son el convenio colectivo e incluso los citados códigos de conducta, para erradicar o modular las circunstancias responsables de la degradación del ambiente de trabajo.

Palabras Finales

El gran desarrollo del conocimiento en los últimos años y los requerimientos, en todos los ámbitos, de una sociedad que afronta importantes procesos de cambio demandan a sus integrantes fuertes exigencias de renovación, actualización, capacitación y perfeccionamiento.

En 1994 la Universidad de la República crea, a propuesta de los egresados, el Programa de Educación Permanente, y desde 2012 lo abre a una educación para todos a lo largo de la vida.

El Programa de Educación Permanente de la Universidad de la República tiene como principales objetivos realizar actividades dirigidas a mejorar la práctica profesional y laboral y generar instancias de formación en valores, en ciudadanía y en desarrollo cultural y democrático. Se puede acceder a más información sobre este a través del sitio web: <www.eduper.edu.uy>.

Por una parte, el Programa organiza una oferta estable, pero cambiante año a año, de actividades cortas de difusión cultural, actualización, perfeccionamiento, nivelación, reorientación, complementación curricular o especialización no formal para profesionales, trabajadores, empresarios o público en general. También se realizan cursos y actividades formativas a medida para grupos de profesionales, trabajadores, empresarios o público que así lo solicite.

Por otra parte, se propone fortalecer redes educativas que les faciliten a los interesados la reinserción educativa y la culminación de ciclos curriculares. También pretende favorecer la continuidad de acceso a actividades de capacitación, ya sea en la Universidad de la República o en otras instituciones educativas.

La presente publicación ha sido financiada y gestionada a través de la convocatoria de la Comisión Sectorial de Educación Permanente (CSEP) para el Apoyo a la Publicación o Edición de Material Educativo como Producto de las Actividades de Educación Permanente. Esta Comisión efectúa un llamado anual a los servicios y dependencias universitarias interesadas en publicar contenidos de los cursos y actividades, tanto en

soporte papel (libros e impresos) como digital (audiovisual o multimedia). De esta manera, la CSEP contribuye a incrementar la divulgación de contenidos generados en cursos y actividades del Programa de Educación Permanente.

La presente obra tiene su origen en los cursos de Educación Permanente para sindicalistas que se dictan en el marco del acuerdo entre la Universidad de la República y el PIT-CNT. Sin renunciar a la finalidad didáctica en el tratamiento de los temas, se efectúa un recorrido por los aspectos más relevantes que muestra el mundo del trabajo en su actual desarrollo, como son el impacto de la tecnología, los fenómenos de tercerización o «relaciones triangulares de trabajo» como refiere la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los problemas para la determinación de la efectiva existencia de un vínculo laboral, el acoso en el lugar de trabajo, etc., con una mirada un tanto más detenida en el derecho colectivo del trabajo, fundamentalmente en la protección de la actividad sindical, la negociación colectiva y la huelga. El propósito de la iniciativa es servir como instrumento de reflexión para mejorar las prácticas y la calidad de las relaciones laborales en nuestro país.

COEDITORES Y AUSPICIANTES DE LA PUBLICACIÓN

SA

ÁREA CIENCIAS
SOCIALES Y ARTÍSTICA



ISBN: 978-9974-0-1721-4



9 789974 017214