

EL PROTAGONISMO DE LOS CONSEJOS DE SALARIOS EN EL SISTEMA LABORAL URUGUAYO

por

OSCAR ERMIDA URIARTE

Sumario

Introducción. 1. La retrospectiva. 2. La actualidad. 3. La prospectiva. Conclusiones

Introducción

Los sesenta años de vida de *Derecho Laboral* (1948-2008) coinciden, en gran parte, con la vigencia de la ley 10.449 de 1943, que instituyera los consejos de salarios en nuestro país. En gran medida, la revista acompañó a los consejos de salarios en su largo y accidentado ciclo vital, razón por la cual es pertinente y tal vez inevitable, intentar, desde este lugar, una valoración del papel por ellos jugado. Es la que se procura en estas líneas, de manera breve por razones de espacio (afortunadamente muy escaso en este número aniversario).

Visto en retrospectiva, el sistema de los consejos de salarios aparece como una de las instituciones centrales del Derecho del trabajo y del sistema de relaciones laborales uruguayos. Su presencia durante importantes períodos y su ostracismo o inanidad durante otros no menos importantes, han tenido efectos destacadísimos que, por acción o por omisión, fueron delineando buena parte del escenario y de los propios actores. Podría decirse que pocas instituciones laborales han tenido una presencia tan significativa.

Los consejos de salarios tuvieron tres grandes etapas de funcionamiento (la última de las cuales está actualmente en curso) y entre ellas, dos en las que no fueron convocados y por tanto, no actuaron (hasta en determinados momentos se sostuvo que habían sido tácitamente derogados o que habían sido superados por la realidad, perdiendo toda vigencia práctica). Tanto en las unas como en las otras, fueron determinantes.

Comencemos con una mirada del pasado (1), para luego describir el presente (2) y arriesgar finalmente algunas especulaciones sobre el futuro inmediato (3).

1. La retrospectiva

El primer problema que se nos presenta al tratar de describir el pasado de un proceso todavía en curso, como es el caso del régimen de consejos de salarios es el de definir cuál es el ayer y cuál es el hoy. En esa operación cuyo resultado siempre será en alguna medida discutible, optamos por ubicar el ayer en el período que va desde la aprobación de la ley 10.449 hasta la tercera implantación de los consejos en 2005, dado que esta convocatoria es la que todavía rige e informa el actual funcionamiento de los consejos.

En el lapso que va desde 1943 hasta 2004, los consejos de salarios tuvieron dos períodos muy diferentes de funcionamiento

La primera etapa, que va desde su efectiva puesta en funcionamiento hasta 1968, es aquella en la que los consejos de salarios actuaron de manera más ajustada a las previsiones del texto legal. Podría hablarse de una aplicación ortodoxa de la ley 10.449. Los delegados de los trabajadores y empleadores eran elegidos por voto secreto y no habían períodos impuestos para su actuación (las actuales "rondas"), ni "pautas" económicas más o menos coactivas. El resultado de la negociación eran decisiones —que al margen de la denominación legal, comenzaron a ser llamados "laudos" hasta que esta expresión desplazó a la prevista en la ley— que fijaban categorías y salarios mínimos por categoría en cada rama de actividad.

No obstante, ya durante ese período inicial y "ortodoxo", se fueron produciendo algunos "deslizamientos", al decir de Barbagelata.

Tal vez uno de los más importantes fue el que generaron las partes de negociaciones colectivas bilaterales y típicas, que llevaban sus convenios colectivos al consejo de salarios respectivo, para que éste dictara un laudo que lo recogiera, con lo cual se apuntaba a darle efecto *erga omnes*. Tratábase de un mecanismo atípico de extensión de los efectos del convenio colectivo tradicional.

Pero tal vez por esa convergencia de la negociación colectiva atípica y tripartita de los consejos de salarios con la negociación colectiva bilateral y típica de los convenios colectivos tradicionales, tal vez por la simple dinámica de toda negociación, los laudos comenzaron a incluir temas no estrictamente salariales, abarcando cada vez más a otras condiciones de trabajo y hasta cláusulas obligacionales o institucionales.

También sobre el final de este lapso se habrían producido los primeros casos —ya no de otro deslizamiento, sino— de una verdadera mutación o aplicación alternativa (¿ilegal?) de la ley: en efecto, en algunos casos, trabajadores y empleadores comunicaron al Ejecutivo que no procederían a realizar elec-

... para designar delegados, los que por tanto fueron designados por el Poder Ejecutivo previa consulta con las organizaciones representativas.

La experiencia de esta primera etapa de funcionamiento de los consejos de salarios (1943-1968) tuvo efectos determinantes, que asentarían el prestigio del sistema, el que se vería revalidado más tarde, al reiterarse en otros momentos históricos. En efecto, estos "primeros" consejos de salarios consolidaron la estructura sindical y de la negociación colectiva centralizadas por tema de actividad económica, incentivaron fuertemente la sindicalización, promovieron intensamente la negociación colectiva y contribuyeron a aumentar el salario real y la movilidad social ascendente.

En 1968 se produce un quiebre fundamental en el Derecho del trabajo uruguayo: dejando de lado toda una historia de valoración de lo social, se inicia un periodo de subordinación de la política social a la económica¹ o, peor aún, a determinada concepción-económica. Son los tiempos de la congelación de salarios (adoptada inmediatamente después de un aumento de precios), del autoritarismo político y de la dictadura abierta. Es claro que en tal régimen no había lugar para los consejos de salarios, que no solo eran instrumentos de promoción sindical y de la negociación colectiva y de fijación de salarios al alza real, sino que además eran instrumentos de participación y de diálogo social (aunque la primera de estas expresiones fuera poco usada en la época y la segunda aún no se había "inventado").

Claro que, ante la imposibilidad de fijación de salarios a través de unos consejos de salarios "desconvocados" y de una negociación colectiva casi imposible en dictadura, el DL 14.791 de 1978 reafirmó la competencia del Poder Ejecutivo para la fijación de salarios mínimos por decreto, norma que, todavía vigente, permitirá, ya en democracia, una determinada aplicación alternativa, desviada o heterodoxa del sistema, como veremos en las líneas siguientes:

Este periodo no necesita evaluación: dictadura, persecución sindical, existencia de libertades individuales —¡cuánto más de las colectivas!—, disminución del salario real, pérdida de otros derechos de los trabajadores, concentración del ingreso. A nuestros efectos, solo interesa registrar lo obvio: durante este lapso no hubo consejos de salarios.

En 1985, con el retorno a la democracia, se produce la primera resurrección de los consejos de salarios y se inicia su segunda etapa de funcionamiento, que se extiende hasta 1990.

1. BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *Derecho del trabajo*, t. I, 3ª ed., FCU, Montevideo 1982, pág. 41.

Esta etapa se caracteriza por la aplicación heterodoxa de la ley 10.449. La misma se utiliza "sociológicamente", como un modelo o tipo que orienta o inspira a los actores políticos, no como una norma jurídica rígida que necesariamente debe ser aplicada "al pie de la letra".

En particular, ya no se eligen -en ningún caso- los representantes de trabajadores y empleadores en los consejos, sino que estos son designados por el Ejecutivo, en consulta con las organizaciones representativas.

En tales circunstancias, los "laudos" o decisiones adoptadas serían fácilmente impugnables ante los tribunales, razón por la cual, cada uno de estos acuerdos de los consejos eran objeto luego de un decreto, que se basaba en la competencia que el Poder Ejecutivo tiene para fijar salarios mínimos, lo que había sido reafirmado o asegurado por el ya citado DL 14.791. Dentro de este mismo período, el art. 83 de la ley 16.002 de 1988 "legalizó" la práctica de "homologar" por decreto "los acuerdos elaborados en el seno de los consejos de salarios".

Ese decreto posterior homologador no solo cumplía la función de "blindar" jurídicamente una decisión (el "laudo") impugnable, sino que además cumplía otra función políticamente importante: permitía el control político y económico de todo el sistema por el Poder Ejecutivo. En la medida en que la validez jurídica del "laudo" dependía del decreto posterior, el Poder Ejecutivo tenía en sus manos todo el sistema. Ello le permitió hacer pesar su opinión en las negociaciones y comenzar a imponer pautas económicas a las que las partes necesariamente deben ajustarse, so pena de no ver "homologado" su acuerdo, con lo cual podría verse privado de efecto *erga omnes*, pero sobre todo, podría ser jurídicamente impugnado.

Paralelamente, esta aplicación del sistema viene a formalizar una transformación del consejo de salarios, de un órgano destinado a dictar una decisión propia y compleja denominada "laudo" por los actores, a un ámbito de negociación colectiva o de negociación de una norma estatal. En otras palabras, mientras que lo que hicieron los consejos de salarios de la primera etapa fue, generalmente, negociar la adopción de una decisión especial y autónoma de fijación de salarios y categorías (el "laudo"), los consejos de la segunda etapa fueron más bien ámbitos de negociación de una norma estatal posterior: lo que interesaba era que hubiera un decreto "homologador" y cuál sería su contenido.

Por otro lado, en 1985 se pone a funcionar, de hecho, un órgano de cúpula integrado por el entonces Ministro de trabajo, el Presidente del PIT/CNT y el de la Cámara de Industrias, el que sobre todo en los primeros tiempos cumplió una labor importantísima de "gobierno el sistema", aunque nunca

