

# Cambio político y relaciones laborales en el Uruguay 2005: el consenso improbable

---

*Hugo Barretto Ghione*

## **I. Introducción**

El presente artículo pretende reflexionar sobre las políticas y las prácticas laborales implementadas por el gobierno electo en octubre de 2004 y asumido en marzo de 2005, con especial referencia a la aprobación de una ley sobre libertad sindical que puede significar el quiebre (¿definitivo?) de una tradición de abstencionismo legislativo en materia de regulación de las relaciones colectivas de trabajo.

La omisión del legislador de reglamentar los fenómenos emergentes de las relaciones colectivas de trabajo constituyó una marca peculiar del modelo uruguayo, que lo diferenció fuertemente del resto de los países de la región (puntillosamente reguladores de las relaciones de trabajo, y por ello casi siempre limitativos de la libertad sindical) asimilándolo mas bien al ejemplo italiano.

A partir de una breve síntesis histórica, se señalarán las principales características de este modelo uruguayo, para luego seguir el itinerario de las primeras decisiones sobre política laboral adoptadas por el gobierno, las que se procura enmarcarlas teóricamente, para finalmente abordar las estrategias de los actores y los debates producidos acerca de los contenidos de la ley sobre libertad sindical. Por último, se realizan unas consideraciones que no presentan la nota de conclusiones, por lo provisional y contemporáneo del proceso que se trata de describir.

## II. La construcción de un modelo de relaciones laborales peculiar

En octubre de 2004 se produce un cambio político histórico en el Uruguay, en tanto se asiste al triunfo en las elecciones nacionales presidenciales y parlamentarias de una coalición de partidos y sectores de izquierda, en tanto en el pasado se habían alternado en el gobierno del Uruguay los *partidos tradicionales* Blanco y Colorado.

El lento pero persistente ascenso de la izquierda que la llevó finalmente al gobierno se viabilizó mediante un proceso de unidad política de más de treinta años, que fue precedido de un proceso de unidad sindical sellado a mediados del decenio de los sesenta. La coincidencia de procesos dista de ser casual, pero intentar siquiera una somera explicación demandaría desarrollos que es imposible plantear en este momento; no obstante, la vinculación del proceso de unidad de la izquierda política y del movimiento sindical sí resulta oportuna para destacar el paralelismo y las interferencias que históricamente han tenido esas categorías en el Uruguay.

La evolución del sindicalismo puede ser vista en panorámica a partir del surgimiento de la “cuestión social” en el último cuarto del siglo XIX, fuertemente mediatizada por la débil implantación industrial, en una economía muy dependiente de la producción primaria. En ese contexto, el temprano aporte inmigrante europeo significó insuflar una “conciencia” y unos contenidos ideológicos contestatarios, de raigambre anarquista, que pronto entró en debate con las tendencias socialistas, socialcristianas, y sobre el fin de su incompleta hegemonía, con las orientaciones comunistas. Dando cuenta de la importancia del debate sobre los temas laborales a principio de siglo XX, el destacado intelectual José E. Rodó (Rodó, 1958: 232 – 233) dirá que “la reducción de los horarios excesivos, o conceptuados tales por los obreros, es una de las reivindicaciones que, en Montevideo, más han servido de acicate a las huelgas, y a menudo con éxito favorable. Los maleteros y bauleros, que hasta setiembre de 1905 trabajaban diez y seis horas, desde la huelga de esa fecha trabajan sólo nueve; los toneleros, que trabajaban trece horas hasta hace pocos años, obtuvieron por la huelga el horario de once; y apelando al mismo recurso, los constructores de varales lograron cambiar, en 1906, su horario de catorce y quince horas por el de diez, y los lustradores de muebles, en el mismo año, el de diez por el de nueve”.

El reformismo social Batllista, prohijado dentro del tronco del tradicional partido Colorado (donde también encontró su límite o freno), ubicó al Uruguay junto a Costa Rica y Chile entre los países pioneros en América Latina en materia de legislación social, si bien en el marco de una persistente línea evolutiva pautada por los acuerdos y otros compromisos y dinámicas que Real de Azúa denominó eficazmente como “sociedad amortiguadora”. La aplicación de un modelo de modernización e industrialismo y luego de “sustitución de importaciones” hacia mediados de siglo XX, a diferencia de otros ejemplos de compo-

nente populista en el continente (caso del *varguismo* y *peronismo*), nunca tuvo una apoyatura, ni siquiera un reflejo, en el nivel sindical. Muy por el contrario, el sindicalismo se construyó al margen de los favores y condicionamientos del aparato estatal, dando lugar al fenómeno muy anotado por la historiografía acerca de las “lealtades divididas” del ciudadano, que optaba por apoyar una dirigencia sindical proveniente de sectores de la izquierda en el nivel laboral, pero votaban por los partidos tradicionales en el plano político. La situación se mantuvo en esos márgenes hasta fines de los años cincuenta, en que la crisis económica y el agotamiento del modelo comenzó a hacerse sentir y los sectores de la izquierda política y sindical comenzaron a converger hacia procesos de alianzas y unidad. El proceso se vio suspendido durante el período de dictadura cívico – militar (1973 – 1984).

Esta sumarísima información trata de servir de marco para abordar un fenómeno peculiar del sistema de relaciones laborales en Uruguay: el abstencionismo legislativo en lo relativo a la regulación de los aspectos básicos del derecho colectivo, a saber, la organización sindical, la negociación colectiva y la huelga.

En efecto, es tradicional en los estudios del derecho del trabajo referir al *modelo* uruguayo, caracterizado por un amplísimo margen librado a la autonomía colectiva, que solo encuentra límites en el marco de las garantías mínimas prescriptas por la vía heterónoma, fundamentalmente en el orden constitucional y legal. Junto al ordenamiento jurídico de origen estatal, se conforma un ordenamiento autónomo, dando forma así a un ordenamiento intersindical (Mantero, 1995: 281) singular, en el cual las partes acuerdan y dirimen sus conflictos. Se trata, como se dijo, de un “pluralismo jurídico” bien diferenciado de los existentes en países vecinos y de “quizás de casi todos los del mundo, si exceptuamos el italiano”(RELASUR, 1995: 75). Al respecto, se han propuesto algunas explicaciones para dar cuenta de esta pregonada “arregulación” legal de los fenómenos colectivos que operan en el sistema. En concreto, se han vertido como razones que explican la falta de regulación legal de la negociación, la organización sindical y la huelga<sup>1</sup>: a) el origen anarquista del movimiento sindical; b) la inexistencia durante mucho tiempo de un movimiento sindical fuerte vinculado o con afinidad a grupos políticos con posibilidad de llegar al gobierno; c) el dualismo entre la actitud político electoral y la actitud en materia gremial y sindical; y d) la existencia de normas constitucionales e internacionales que protegen la libertad sindical en términos suficientemente amplios y genéricos como para constituir un respaldo suficiente (Plá Rodríguez, 1999: 19).

---

<sup>1</sup> La afirmación debe morigerarse si reparamos que existen algunas normas de origen legal que establecen, por ejemplo, quienes pueden celebrar un convenio colectivo o que la huelga debe estar precedida de un preaviso al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estas escasísimas regulaciones de ningún modo componen una sistemática ni relativizan la afirmación de que estamos ante un modelo básicamente abstencionista.

Si bien algunas de las “marcas” señaladas hace ya años que desaparecieron sin que se modificara la característica central del modelo (repárese en las referidas en a. b. y c), en el caso restante (d) cabe advertir que nunca existió una siquiera cercana concordancia entre la postura de casi toda la academia de concebir como plausible la aplicación automática de la protección sindical emanada del art. 1° del Convenio Internacional núm. 98 y la pertinaz negativa de los pronunciamientos judiciales en proceder a imponer el reintegro en su empleo del trabajador discriminado por motivos sindicales (Raso, Dono, Santestevan, 2004: 193). En concreto, ante un despido motivado en la actividad sindical del trabajador, los jueces adujeron históricamente que no existía una norma jurídica que permitiera obligar al empleador a proceder al reintegro del trabajador, y así, sólo sancionaban al empleador infractor con una indemnización por despido suplementaria por concepto de “despido abusivo”.

Esta debilidad del sistema jurídico para garantizar el goce y ejercicio de la libertad sindical comportó una de las mayores limitaciones del modelo, que aseguraba en el resto de los casos amplios márgenes de libertad sindical.

La conducta de los jueces en la (falta de) lectura de todo el ordenamiento jurídico, y su apego a la norma individualizada, a la “ley” como voluntad de un ente, y en la que se pretende encontrar respuestas para todos los casos, merecerían otros desarrollos sobre las concepciones de fondo que pesan en la consideración de los cuadros judiciales y lo refractarios que resultan para amparar teorías más modernas y garantistas para los derechos de las personas, que por otra parte tienen amplio cauce en otros países de la región.

El método judicial de la búsqueda (infructuosa) de un texto de origen legal que admitiera la reinstalación, comportó una fetichización de la ley como expresión de la voluntad del legislador, constituyéndose en definitiva en un obstáculo para una interpretación basada en los derechos de la persona y en la justicia material, que tenían, por otra parte, también buenas razones desde el punto de vista jurídico - formal, si así se hubiera querido argumentar. Esa indeterminabilidad o falta de previsión concreta y “objetiva” del ordenamiento jurídico, que resulta más aparente que real, dejó espacios a la lucha simbólica de los operadores jurídicos en pos de significados que reflejaran sus intereses e ideologías (Tarello, 2002), ocultos tras formulaciones teóricas pretendidamente científicas. Así por ejemplo, Gobierno nacional, adhiriendo a cierta doctrina, llegó a sostener en un informe a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT que “en Uruguay se ha cumplido con las obligaciones emergentes del Convenio (refiere al núm. 98) y que el reintegro no se ha aplicado como sanción en caso de despidos antisindicales debido a la falta de base normativa para exigirlo” y añade que “la prohibición del despido no necesaria-

mente implica que el mismo sea nulo”(Informe, 2001). El juego argumentativo forzaba una interpretación interesada. Es claro que el derecho no es otra cosa que un conjunto de normas jurídicas que se obtienen a partir de los textos (enunciados normativos) y de interpretaciones prevalentes, y que de ese modo, el operador participa en el proceso de elaboración del derecho efectivamente aplicable. Las interpretaciones, a fuerza de repetidas, adquieren visos de permanencia y de “cientificidad”, mediante un mecanismo que Perelman ha llamado “principio de inercia”. Pero si bien el texto (enunciado) y la norma que emerge de la lectura interpretativa son distintos ontológicamente, ello no se traduce en que los significados atribuidos al texto puedan ser arbitrarios (Streck, 2004: 121) ni antojadizos, a fuerza de desconocer el orden jurídico. Existe siempre una obligación del decisor judicial de fundar sus pronunciamientos en normas, y de presentar como legítima toda sentencia.

Lo significativo del caso es que esa imposibilidad “jurídica” de imponer el reintegro del trabajador despedido por motivos sindicales terminó siendo uno de los principales contornos del sistema mismo de relaciones colectivas de trabajo. La interpretación judicial de las normas se erigió así en uno de los caracteres definitorios del “modelo” de relaciones colectivas de trabajo. El manejo simbólico de las normas incidió en la conformación de las estrategias y las luchas sindicales.

En la disyuntiva extrema de optar por una reparación ante el hecho incontrastable de la acción antisindical del empleador, la jurisprudencia optó por no obligar al reintegro y se recluyó en bloque en el estrecho margen que le dejaba cierto vacío normativo, trasparentando su imposible neutralidad, y sin arriesgarse a buscar el sentido general (y alternativo) que le otorgaba el cuadro de derechos consagrados constitucionalmente, del cual la protección “especial” del trabajo (art. 53°) es su insignia.

Pese a estas notas, la situación de desprotección se estiró hasta la sanción de la reciente ley N° 17.940, que establece la declaración de nulidad del acto antisindical y el restablecimiento de la situación alterada, prescribiendo el reintegro del trabajador afectado por el acto antisindical.

También a similitud del caso italiano, la inactividad legislativa comportó en el caso uruguayo una condición objetiva para la creación doctrinaria. Esto a tal punto que puede decirse que la “*escuela uruguaya de derecho laboral*” fue sostén de la resistencia a los esporádicos empeños limitacionistas y reglamentaristas del derecho colectivo que procuraron imponerse a principios del decenio de los noventa, y además ocupó la labor de “completar” las escasas normas existentes mediante elaboraciones teóricas (como en el caso de atribuir un contenido a la conceptualización de la huelga). El reconocimiento a esa labor cuasi legislativa de completar el ordenamiento mediante elaboraciones

teóricas, nunca alcanzó la fuerza como para crear la figura de la obligación de reinstalar al trabajador despedido por motivos sindicales; pudo mas la fetichización de la ley y la sombra del poder directivo y el derecho de propiedad del empleador.

### III. La instauración de una racionalidad “comunicativa”<sup>2</sup>

Antes de encarar el estudio de la política laboral y de las acciones tomadas en orden a producir la transformación de la situación que viene de glosarse, conviene atender al marco teórico que pueda dar alguna apoyatura para la interpretación del proceso. Como ya tuvo oportunidad de decirse, el cambio mas significativo de los operados en las relaciones laborales en el período que se inicia en marzo de 2005, es la multiplicidad de ámbitos abiertos de participación y consulta de los actores sociales en los temas laborales.

La voz “diálogo social” ha estado presente fundamentando esta modalidad de política laboral, si bien ha de reconocerse que no hubo una práctica de convocar a un ámbito suficientemente amplio como para acordar los grandes temas de la producción y las relaciones laborales.

Muy por el contrario, mas que generar un ámbito jerarquizado de debate sobre estos aspectos centrales, la estrategia del gobierno fue abrir *espacios específicos* para debatir una panoplia de temas que interesaban a las partes, fundamentalmente a la organización sindical; los empleadores, que también plantearon sus iniciativas, al parecer se recostaron a esos ámbitos como estrategia para ralentizar los cambios, según se verá mas adelante.

El diálogo social así implementado revela su naturaleza bien procedimental, de fijación de reglas y agendas de debate, a diferencia de las experiencias y los términos hasta hace quince años empleados, como el de “concertación social”. Piénsese por ejemplo en las inocultables diferencias entre la política de diálogo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, MTSS) y lo que fue la actividad en la CONAPRO a la salida de la dictadura.

No obstante esta debilidad respecto de contenidos anteriores, que puede advertirse en las relaciones de trabajo comparadas, lo cierto es que “diálogo social” ha hecho su camino, y la propia OIT lo incluye como componente de primer orden del concepto de *trabajo decente*, y recientemente como parte del programa para “superar la pobreza mediante el trabajo” (Memoria, 2004).

---

<sup>2</sup> Los desarrollos del presente capítulo se basan en el artículo del autor: “*¿Interlocutores y Diálogo Social o Sindicatos y Negociación? Una pregunta y otras cuestiones sobre ética, derecho, y mundo del trabajo*”, publicado en el volumen en memoria de Ricardo Mantero Alvarez, FCU, 2004

Ermida Uriarte (2003, 61) advierte que en el lenguaje común, en el político y en diversos documentos internacionales se supone su contenido pero no se lo define: en definitiva, el diálogo social puede traducirse en un simple “intercambio de impresiones”. Ciertamente, la ausencia de una noción precisa de diálogo social permite incluir en el mismo a “todas las formas de relación entre actores, distintas al conflicto abierto” parece concluir el autor.

Así, diálogo social aparece como una expresión mas débil en comparación con las anteriores, en tanto no prejuzga sobre su resultado, sino que antes bien se presenta como un procedimiento para encarar la comunicación entre los actores sociales.

A nuestro juicio, ese es el marco teórico que explica mejor las iniciativas y las omisiones del MTSS del período, con algunas limitaciones que se verán de inmediato<sup>3</sup>.

El diálogo social promovido por el MTSS, muy acorde con estas resonancias, revela un origen mas procedimental que sustantivo, de atención mayor a las formas que a los contenidos, que por otra parte nunca quedaron bien delimitados, o se superpusieron o postergaron de acuerdo a la coyuntura y las urgencias.

Una tan marcada nota procedimental en la política laboral objeto de estos comentarios parece vincularse con corrientes de la teoría social como la ética del discurso, la búsqueda de los consensos, la democracia deliberativa y la ética comunicativa.

### **III.1 La participación de los interesados en la construcción de los consensos**

Este diálogo social y este conjunto de procedimientos y convocatorias a ámbitos tripartitos emprendido por el MTSS, entendidos como expresiones de la ética comunicativa, tratan de generar acuerdos que contemplen la diversidad de intereses en forma participativa.

Dice Habermas debe descartarse que, para la formulación de soluciones a la acción colectiva de la sociedad, el experto deba situarse en una posición ficticia, que excluya las posiciones de poder e ignore cada una de las posiciones que habrá de tener en el orden social futuro (aquí aparece su crítica a Rawls), sino que “en lugar de proponer a todos los demás una máxima como válida y que quiero que opere como una ley general, tengo que presentarles mi teoría al objeto de que que-

---

<sup>3</sup> Esta especie de “pensamiento débil” que está en el trasfondo de la expresión, se denota también en la designación de los partícipes, denominados ahora como *interlocutores*, en desmedro de los aspectos sustantivos o materiales, si se tiene en cuenta que los términos tradicionalmente empleados en el ámbito de las relaciones laborales eran “*organizaciones de trabajadores*” o de “*empleadores*”, o directamente “*sindicatos*” y “*empresarios*”.

pa hacer la comprobación discursiva de su aspiración de universalidad (...) El peso se traslada desde aquello que cada uno puede querer sin contradicción alguna como ley general, a *lo que todos de común acuerdo quieren reconocer como norma universal*" (Habermas, 1998: 88)"

Esta ética argumentativa constituye también una forma de legitimar los resultados del discurso, en tanto las normas sólo son válidas si consiguen la aprobación de todos los destinatarios, ya que "se excluyen como inválidas aquellas normas que no consiguen la aprobación cualificada de todos los posibles destinatarios" (Habermas, 1998: 83)

Así, "una norma únicamente puede aspirar a tener validez cuando todas las personas a las que afecta consiguen ponerse de acuerdo - en tanto participantes de un discurso práctico - en que dicha norma es válida" (Habermas, 1998: 86)

Se trata de una ética de los procedimientos mas que de los contenidos: "por tanto, una teoría que se extiende a ámbitos de contenido - como la teoría de la justicia de Rawls - debe entenderse como una aportación al discurso que se da entre ciudadanos" (Habermas, 1998: 118), o sea, "la aportación de un participante en la argumentación a la construcción de la voluntad discursiva sobre las instituciones fundamentales del capitalismo tardío" (Habermas, 1998: 87).

La participación del conjunto de los afectados (piénsese en el ámbito de las relaciones laborales y en el caso de la negociación instaurada sobre la ley de libertad sindical objeto de estos desarrollos) posibilita superar las limitaciones de la perspectiva monológica (unilateral), en la que la universalización de los preceptos queda librada al ejercicio portador de esa racionalidad. Ahora no se trata solamente de un "experimento mental" por el que se unilateralmente se consideran y resuelven los intereses afectados por la norma, sino de escuchar a los interesados (Andreoli, 1993: 45), gracias al cumplimiento de lo que Habermas llama *postulado de universalidad*: "regulación de una materia con igual consideración de los intereses de todos los participantes" (Habermas, 1998: 86).

El postulado se fundamenta según las reglas de la argumentación, por lo cual, en definitiva, la ética del discurso puede formularse diciendo que *únicamente pueden aspirar a validez aquellas normas que consiguen la aprobación de todos los participantes*.

Pero tratándose de una ética de los procedimientos, y en su condición de regla de argumentación, no prejuzga ninguna relación de contenido: todos los contenidos han de hacerse posibles de discursos reales, y como tales, forman parte de la intersubjetividad. Los sujetos, libres de coacción, argumentarán en procura de obtener un consenso y por consiguiente, formular una regla que sea aceptada por todos (condición de legitimidad).



Ahora bien: en el caso en estudio, corresponde interrogarse si la libertad de los sujetos (la libertad sindical), es posible someterla al procedimiento de los acuerdos y los consensos o es por el contrario un presupuesto de esa participación. Palabras mas, palabras menos, con mayor o menor pertinencia teórica, el argumento estuvo presente en muchos de los debates ante la opinión pública.

### **III.2 Ética del discurso y creación del derecho**

Resulta coherente con esta postulación que la cuestión de la validez de las normas e instituciones jurídicas también pueda verse a través de la teoría de la acción comunicativa. En esta perspectiva, la validez se resuelve en una tensión entre la facticidad (validez social) y legitimidad (validez racional).

Las normas jurídicas tienen una dimensión fáctica representada por los elementos de cumplimiento habitual y coacción que la respalda. Pero la finalidad de integración social que el derecho tiene en sociedades complejas “solo puede cumplirse efectivamente si las normas poseen un elemento de legitimidad que rebasa su pura imposición coactiva y posibilita la mínima aceptación necesaria para su seguimiento. Esta legitimidad de las normas depende del modo en que esas normas sean creadas. Son legítimas cuando sus destinatarios pueden al mismo tiempo sentirse, en su conjunto, como autores racionales de esas normas, es decir, cuando el procedimiento de creación de las normas reproduce el procedimiento argumentativo y consensual de la razón comunicativa; o dicho de otro modo, cuando se sigue el procedimiento democrático sin distorsiones (García Amado, 1993: 235)

Aceptando que parte sustantiva de las regulaciones laborales provienen de la voluntad y los acuerdos directos de las partes (repárese, por ejemplo, en los convenios colectivos), la asunción de este aserto de Habermas parece muy adecuado a la lógica de los actores sociales: las normas que directamente acuerdan son de mas fácil cumplimiento y contralor porque quedan a merced de las partes que las pactaron.

Sobre cuales pueden ser esas “distorsiones” en la elaboración de los consensos, es uno de los frentes en que se asientan las críticas centrales a esta construcción de las éticas procedimentales, y la falta justamente de parámetros de libertad sindical bien puede comportar una de esas distorsiones o aporías.

### **III. 3 ¿ Es posible negociar los presupuestos básicos del diálogo social?**

En la ética comunicativa los sujetos de diálogo , por medio del lenguaje, desempeñan la coordinación de la acción social (Rebellato,

2000: 99), pero por definición los participantes no pueden soslayar el presupuesto de que la estructura de su comunicación *excluye necesariamente toda coacción* que influya sobre el proceso de comprensión.

Las reglas básicas del proceso comunicativo y deliberativo serían:

- a) la inclusión de todos los sujetos con capacidad para participar en condiciones de simetría;
- b) la igualdad de oportunidades para expresarse y garantías suficientes para contribuir y poner de manifiesto los argumentos propios;
- c) el acceso y derecho a la participación sin ningún tipo de coacción.

El dato es fundamental para comprender la teoría de la acción comunicativa: para Habermas, las reglas básicas señaladas no comportan simples convenciones, sino que constituyen **presupuestos inexcusables** de la participación (Habermas, 1998: 112 –113).

#### III.4 Crítica del enfoque comunicativo en clave laboral

Ciertos críticos del enfoque comunicativo dan a estas interrogantes un alcance mas general, y cuestionan la pertinencia del mismo como para resultar idóneo para abarcar materias como las relaciones laborales.

Así, se ha sostenido que la ética comunicativa se revela insuficiente y prescindente de ciertos fenómenos inmanentes a las relaciones de trabajo como para tener un alcance explicativo del diálogo social o de la formulación de acuerdos entre los actores de esas relaciones.

En concreto, debemos referirnos a tres órdenes de factores que patentizan las críticas que pueden hacerse a estos enfoques:

#### III. 4.1 La falta de contenidos materiales de justicia social

Se ha dicho que la racionalidad procedimental conduce a un discurso de carácter abstracto y procedimental, insuficiente en relación al ejercicio concreto de la justicia social, para lo cual debería contener criterios indispensables para definir una justicia en sentido material (Rebellato, 2000: 123)

Por otra parte, el enfoque comunicativo desvaloriza la dimensión económica, resaltando la importancia de la democracia formal por encima de la exclusión: una democracia inspirada en la teoría de la acción comunicativa y en la utopía del consenso dejan fuera del discurso a los excluidos y propende a la elaboración de consensos donde éstos no tienen potencial incidencia (Rebellato, 2000: 141).

### III. 4.2 La asimetría de los participantes

La ilusión de prescindir de la coacción encubre – en la esfera de las relaciones laborales - la naturaleza de hiposuficiente que tiene el sujeto trabajador, elemento no totalmente neutralizado por la acción colectiva sindical. Esta *opacidad* de la asimetría de los participantes en el diálogo que presenta la teoría comunicativa, es resultado del ocultamiento general que hace del diferendo, del antagonismo.

El ocultamiento del conflicto social y la ficción de la igualdad de los sujetos hace que la diferencia no sea reconocida, por lo cual el diálogo se hace en el idioma de una de las partes, mientras que la posición de subordinación social que sufre la otra parte no se significa ni aparece en el lenguaje. El antagonismo – cuando no la injusticia - que está en el trasfondo de las relaciones laborales no es reconocida en el lenguaje del consenso, mas preocupado en establecer esos acuerdos y en fijar las reglas para los puntos de partida incondicionados (Scavino, 1999: 112) y sin atisbo de hegemonía alguna. La ausencia de esta perspectiva parece definitiva como para mostrar la incapacidad de la ética comunicativa para fundar el diálogo social en materia socio-laboral. En el ámbito de las relaciones laborales el diferendo entre las partes es tan consustancial, que la existencia misma de uno de los sujetos del diálogo social, se debe a la existencia de un determinado sistema que le obliga a vender su fuerza de trabajo. De ese modo, la existencia misma del sujeto “*trabajador dependiente*” es una forma de manifestación de la disparidad, cuando no de la injusticia y la contradicción subyacente a esas relaciones.

### III.4.3 Consensualismo y conflicto

Atendiendo a estas vicisitudes, el consensualismo “a secas” puede transformarse en la negación de la conflictividad social (Rebellato, 2000: 141).

Pero el pluralismo de los valores y la cuestión del poder no pueden erradicarse de la realidad social; el antagonismo de intereses y valores es consustancial a la democracia moderna y el conflicto en el mundo del trabajo no puede resolverse racionalmente al estilo de la ética discursiva sino solo alcanzar acuerdos transitorios y precarios (Barbagelata, 1995: 17)

Por esta razón, dice Mouffe (2003: 117), “el ideal de una democracia pluralista no puede consistir en alcanzar un consenso racional en la esfera pública. Ese consenso no puede existir. Tenemos que aceptar que todo consenso existe como resultado temporal de una hegemonía provisional, como una estabilización del poder, y que siempre implica alguna forma de exclusión”. La dimensión de *antagonismo* es inherente a las relaciones humanas, y en las relaciones de trabajo se manifiesta de diversas formas, mas o menos visibles, pero siempre presen-

tes; ello no significa que los adversarios no puedan superar su desacuerdo, pero tal eventualidad no prueba de ningún modo que se haya superado la diferencia (Mouffe, 2003: 115).

Los críticos más radicales de las tesis habermasianas de construcción de consensos a través de mecanismos meramente procedimentales expresan, en definitiva, que “como la participación de los dominados y excluidos en la elaboración de un consenso supone introducir una dimensión que no es simétrica, su reconocimiento requiere la desestructuración del orden de la dominación. No hay consenso con dominación. La elaboración de consensos puede ser válida como estrategia transitoria, fruto de determinadas circunstancias históricas, pero no puede ser planteada como un ideal por encima del conflicto histórico – estructural” (Rebellato, 2000: 141).

Con estos aportes y reparos, es posible ahora reflexionar con mayor pertinencia sobre el alcance de la política laboral de los primeros meses del 2005, sobre esta especie de diálogo social “diversificado” y procedimental, sobre el proceso de discusión de la ley de libertad sindical y sobre las razones que impidieron obtener un consenso entre los actores.

#### **IV. Datos para seguir un itinerario de la política laboral**

Como ya quedó dicho, el gobierno asumido el 1° de marzo de 2005 abrió desacostumbrados espacios de discusión de los temas laborales, dando cauce así a expectativas contenidas y acumuladas durante los años noventa en que primó la tesis del retiro del Estado de la negociación salarial, con la consiguiente caída de los niveles de adhesión sindical y de agudización de algunos problemas del mercado de trabajo, como la desocupación sobre el final de los años noventa, y la informalidad y precariedad durante todo el período.

Entre ese elenco de medidas que dinamizaron las relaciones laborales deben citarse:

a) la convocatoria a los Consejos de Salarios, órganos tripartitos de fijación de salarios mínimos por categoría laboral y por sector de actividad, creados en noviembre de 1943 y que, como consecuencia ya dicha del retiro del Estado de la intervención en material salarial, habían dejado de emplearse, lo cual se había traducido en un fuerte decaimiento de la actividad sindical. Nótese que en los períodos de plena vigencia de los Consejos de Salarios (1943 a 1968 y 1985 a 1991) fueron aquellos en que se registró un mayor crecimiento del salario y una mayor participación y adhesión sindical;

b) la creación del Consejo Superior de Salarios, como órgano de representación de las cúpulas empresariales y sindical, con una agenda temática amplia que trata de obtener consensos en determinados temas de la reforma laboral de gran amplitud;

c) la convocatoria de un Consejo Tripartito para el Sector Rural, que nunca antes había conocido un ámbito de discusión de los temas laborales de un sector básico de la economía del país;

d) convocatoria a negociar colectivamente al sector público, que en el pasado también estaba al margen de todo diálogo, en virtud que los gobiernos anteriores habían mantenido una posición muy rígida de negar la negociación en estas materias en la Administración Central;

e) la creación de una Comisión Tripartita en el ámbito de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;

f) la convocatoria al “Compromiso Nacional”, hecha por el propio Presidente de la República, mediante el cual el gobierno informaba acerca de las políticas que pensaba implementar en diversas materias, entre ellas, el empleo y la legislación laboral;

g) a todo este inventario debe agregarse la derogación del decreto 512/66 que permitía la desocupación de los lugares de trabajo mediante el uso de la fuerza pública.

Del conjunto de iniciativas, y atendiendo a la fecha de cierre de esta comunicación (mediados de marzo de 2006) puede (provisoriamente) concluirse:

a) que los diversos ámbitos tuvieron también muy diverso comportamiento: los 20 grupos de actividad en que trabajaron los Consejos de Salarios obtuvieron acuerdo en su enorme mayoría, y la práctica negociadora se vio dinamizada y robustecida por esta experiencia; en el sector rural los resultados fueron nulos en cuanto a la posibilidad de acordar márgenes de actividad sindical y de limitar la jornada de aquellos trabajadores que aún mantienen sin regular ese aspecto, y el Consejo Superior Tripartito tuvo diversos avatares pero escasos acuerdos, según se verá mas adelante;

b) el período considerado también comportó el de menor conflictividad en los últimos diez años, aunque paradójicamente también fue el de mayor cantidad de ocupaciones de los lugares de trabajo como modalidad de lucha gremial<sup>4</sup>;

c) los cambios operados se hicieron bajo el signo de la provisoriedad, en tanto en ningún caso se modificó la normativa de fondo, sino que el instrumento por antonomasia empleado fue el de-

<sup>4</sup> Esta circunstancia motivó en los primeros meses de 2006 un muy fuerte debate a nivel de la opinión pública sobre la necesidad de regular (o prohibir, en la consideración de ciertas representaciones patronales) las ocupaciones de los lugares de trabajo y más particularmente, la huelga. A mediados de marzo de 2006 el gobierno terminaba de delinear un proyecto de ley de regulación de mecanismos de prevención de conflictos colectivos y de desocupación de los lugares de trabajo, en medio de paradigmáticos casos de procesamiento de trabajadores que habían echado a andar la producción de una empresa gráfica durante la ocupación, de actos de violencia de un empleador para forzar el reingreso a una planta ocupada por sindicalistas, y de una opinión pública que parecía dispuesta a aceptar algún margen de regulación legal (y consecuente limitación de estos aspectos).

creto del Poder Ejecutivo, instrumento fácilmente revertible en el futuro; paradójicamente, el único cambio normativo de significación no fue la sanción de una ley, sino la derogación de un decreto, como el caso ya mencionado del que permitía la desocupación por la fuerza pública;

d) derivado de lo anterior, se puede concluir que no existió un orden general ni preordenado para dar origen a un modelo distinto de relaciones colectivas, sino que al parecer mas bien se operó en base a dar solución a los aspectos puntuales que se iban planteando. Tampoco quedó claro, en muchos casos, cual era la concepción del MTSS sobre algunos de los puntos objeto de debate.

## **V. ¿ El tránsito hacia un cambio del modelo de relaciones laborales?**

En este esquema apoyado en la voluntad política mas que en un proyecto de largo plazo, irrumpe a mediados del año 2005 un proyecto de ley de protección a la actividad sindical, que tiene un rápido proceso parlamentario en la Cámara de Diputados, y que determina que se vote con la mayoría conformada por los representantes del oficialismo.

El fuerte reclamo empresarial surgido a raíz de esta inusitada movida parlamentaria, se fundó en aspectos sustantivos y procesales. En lo sustantivo, los empresarios no compartían el alcance del proyecto, que amparaba a una universalidad de trabajadores que podían verse perjudicados por su actividad sindical; en este punto, estaban dispuestos sólo a aceptar algún grado de “fuero sindical”, o sea, acordar cierta protección a aquellos trabajadores que tuvieran el rango de dirigentes sindicales. En un documento de fecha 15 de setiembre de 2005<sup>5</sup> los empresarios abundan sobre las soluciones que técnicamente consideran mejor para el proyecto, vinculados a aspectos tales como la posibilidad de operar el reintegro del trabajador despedido por discriminación antisindical, sobre las cargas de la prueba en juicio, sobre las eventuales sanciones a las empresas incumplidoras, etc.

Pero a efectos de nuestro tema dicen algo mucho mas importante. Así en el cap. I “Marco de la propuesta” puede leerse que “siendo nuestro propósito alcanzar un acuerdo negociado sobre estas materias, una vez concretado, manifestamos nuestra disposición a examinar conjuntamente los demás temas que integran un sistema de relaciones colectivas de trabajo”.

Y agregan: “por este mismo motivo estos aportes deberán ser considerados como una aproximación en la búsqueda del acuerdo que sólo podrá alcanzarse en caso de un consenso integral”.

<sup>5</sup> Las principales cámaras suscriben este documento que lleva por título “Aportes para un documento consensuado”.

El documento es en esta parte totalmente diáfano en cuanto a la estrategia de los empleadores: en tanto se postula una *visión sistémica* de las relaciones laborales, se considera que la afectación de una de las partes de ese sistema (en el caso, la sanción de un mecanismo de protección de la actividad sindical) no debe soslayar las modificaciones a introducir en otras de las partes del sistema, a fin de guardar los necesarios equilibrios. Por tanto, y sin decirlo expresamente, los empresarios manifiestan que no obstante se llegara a un acuerdo sobre la regulación de la protección de la libertad sindical, el acuerdo no podrá estar completo hasta que no se obtengan asimismo acuerdos en otras materias como la regulación de la huelga y la negociación colectiva, aspectos en los cuales ciertamente los empleadores consuetudinariamente han expresado su interés de “colmar el vacío” legislativo existente.

En el aspecto procesal los empresarios señalaron que por un lado habían sido convocados a diversos ámbitos de negociación y tripartismo, y que por otro, inopinadamente, el mismo gobierno les birlaba la posibilidad de debatir sobre uno de los temas fundamentales (el de la libertad sindical), dado que, en lugar de llevarlo al Consejo Superior Tripartismo, le daba un rápido trámite parlamentario.

El argumento y la crítica no dejaba de tener cierta lógica en la racionalidad “comunicativa” que había inaugurado el Gobierno en sus políticas laborales a partir de marzo de 2005.

O existía cierto quiebre en el diálogo social (por la actitud del gobierno de no “colocar” en el ámbito tripartito el tema de la libertad sindical), o los actores – en particular, los empresarios – aceptaban la tesis no dicha de que alguno de los temas sustanciales escaparan al tripartismo y se sustanciaran con otra lógica, la de política parlamentaria, al margen de la participación de los actores. La conducta asumida por los empresarios siguió el primero de los derroteros: la denuncia de la falta de coherencia del criterio seguido por el MTSS y la amenaza (velada en principio, y luego explicitada), de retirarse del resto de los escenarios edificados por el Gobierno.

La respuesta del lado del MTSS consistió en peticionar (¿ceder?) la suspensión del trámite parlamentario del proyecto de ley de libertad sindical y su remisión a un ámbito “cuatripartito” (a los tradicionales actores sociales se agregaron algunos legisladores) en el cual debía discutirse en profundidad y consultar el punto de vista de los actores sociales para hacer un último esfuerzo en la obtención de los consensos. La búsqueda de los acuerdos sobre un proyecto de libertad sindical como medio de salvar del riesgo de naufragio al resto del proyecto de diálogo social, seguramente hizo que no fuera clara (o no existiera) la solución de fondo que el MTSS postulaba, a tal punto que preguntado especialmente un jerarca del MTSS sobre sus ideas al respecto, manifestó que “dependerá de lo que se negocie”.

La suspensión del trámite parlamentario por dos meses significó un éxito módico de los empresarios pero aleccionador hacia el futuro desarrollo de las relaciones laborales; dicho de otro modo, la composición parlamentaria que podía asegurar un proceso rápido de aprobación del proyecto (o de cualquier otro) determinaba que el tripartismo fuera la última trinchera de los empresarios para mantener cierto control sobre los procedimientos y los contenidos de la política laboral del Gobierno.

Desde el punto de vista de la organización sindical, la negociación en el ámbito generado por el MTSS enfrentó un inesperado e inédito "handicap": la discusión debería hacerse acerca de un tema sustantivo y muy demandado en el pasado, que tenía además en el horizonte a la vista un proyecto de ley con sanción en la Cámara de Diputados y que resultaba sumamente protector de los intereses sindicales. Paradojalmente, ese punto de partida restringió el margen de intercambio con la contraparte: cualquier negociación podía verse como un renunciamiento al terreno ya obtenido en el nivel parlamentario. Con todo, hubieron sectores del movimiento sindical proclives a algún tipo de acuerdo aún con estas limitantes.

La expiración del plazo fijado por el MTSS para la obtención de los consensos en torno a un proyecto de ley sobre libertad sindical marcó el retorno del tema a la discusión parlamentaria, pero con una serie de modificaciones según pautó el propio MTSS de acuerdo a una tesis que en su momento rechazaron los trabajadores y empresarios: que se habían alcanzado ciertos acuerdos sobre aspectos parciales del proyecto.

## **VI. Consideraciones Finales: desdramatizar los límites del consenso**

La preocupación del MTSS por tejer acuerdos entre los actores sociales sobre temas que se encuentran en el centro mismo de la controversia capital/trabajo se tradujo en un esfuerzo quizá tardío y seguramente algo desmedido, que supuso y puso de relieve otras dos vertientes de análisis:

Por un lado, la importancia de lo procedimental, lo coyuntural, y las estrategias jugadas por los actores con una mirada muy atenta por ganar la opinión pública y a la vez, el marcar el escenario para el inmediato futuro. Estas consideraciones desplazaron o por lo menos se solaparon con el debate sustantivo sobre los contenidos del eventual proyecto. Por otra parte, dejó abierto el planteo de otras cuestiones, como por ejemplo si no estamos asistiendo al inicio de un cambio en el modelo "desregulado" de relaciones colectivas de trabajo, y finalmente, si la política laboral obedece a un plan predeterminado o a



determinantes del momento y al vaivén de las situaciones que genera el conflicto laboral.

Desde el punto de vista de los actores, los empresarios pudieron a lo sumo ralentizar el trámite de inexorable aprobación de una ley sobre libertad sindical, mientras que los trabajadores quedaron atrapados entre un proyecto favorable a sus intereses del “Gobierno amigo” y las indispensables señales de salvaguardar la histórica autonomía de los poderes públicos.

Sobre los desafíos del funcionamiento inmediato del sistema de relaciones laborales puede todavía señalarse:

a) que la norma de protección de la actividad sindical deberá integrarse a un sistema que hasta ahora ha sido básicamente desregulado, y en consecuencia corresponde interrogarse sobre el encuadramiento y encastre de esta nueva pieza en el engranaje de las relaciones colectivas de trabajo;

b) la observación del funcionamiento del sistema podrá demandar ciertos ajustes y aún verificar nuevas adaptaciones de los institutos del derecho colectivo del trabajo, en un proceso sobre cuyos contornos finales no parece haber claridad en los actores gubernamentales y laborales (a contrario de los empresarios, que parecen tener en claro que se trata de mantener la situación lo mas controlada posible a través del tripartismo);

c) la obtención de un mecanismo jurídico de protección de la actividad sindical podrá operar como un sucedáneo de la conflictividad si los sindicatos recurren al reclamo judicial en lugar de emplear los mecanismos autónomos clásicos (huelga y otro tipo de acción gremial) para reclamar acerca de las violaciones a la actividad sindical. No obstante, debe considerarse también la posibilidad que, como ocurrió en Italia, la implementación de un sistema de protección heterónomo suponga que muchos sindicatos rechacen su utilización por entender que puede interpretarse como debilidad en su poder de resolver los conflictos a través de la acción gremial;

d) el diálogo social no constituye un fin en si mismo (Quiñones, 2005: 28) y la falta de acuerdo en el proceso de negociación de la ley de libertad sindical connota una serie de cuestiones sobre las que es necesario seguir reflexionando:

d.1 ) en primer lugar, debe soslayarse una visión optimista y “cánida” sobre el diálogo social como mecanismo para superar las controversias centrales en las sociedades pluralistas;

d.2) esa circunstancia es todavía mas marcada en casos como el estudiado, en que el actor estatal pretendió encontrar consenso en un tema – como el de la libertad sindical – que constituye uno de los pre-

supuestos de la participación igualitaria y “sin restricciones”;

d.3) esas consideraciones señalan, además, los límites de las teorías procedimentales o comunicativas, en tanto la obtención de los consensos no depende exclusivamente de aspectos formales y procesales;

d.3) por último, en esa dispersión de intereses, el Gobierno debe arbitrar soluciones, encontrar espacios para la cooperación, y optar con mayor claridad por un (¿nuevo?) modelo de relaciones laborales. En el esfuerzo por ser objetivo y racional, es ilusorio – cuando no artificioso - pretender permanecer neutral.

### **Bibliografía**

Andreoli, Miguel. (1993) “*Los límites de la ética del discurso en cuestiones de justicia*”. Cuadernos del CLAEH, 2a serie, Montevideo, año 18, N° 1-2

Barbagelata, Héctor – Hugo. (1995) *El particularismo del derecho del trabajo*. Montevideo. FCU

Barretto Ghione, Hugo “¿Interlocutores y Diálogo Social o Sindicatos y Negociación? Una pregunta y otras cuestiones sobre ética, derecho, y mundo del trabajo” (2004), en el volumen en memoria de Ricardo Mantero Alvarez, FCU.

Ermida Uriarte, Oscar. “Diálogo social: teoría y práctica”. (2003) *Revista Derecho Laboral* T. XLIV N° 209

García Amado, Juan Antonio. (1993) “La filosofía del derecho de Jürgen Habermas”. *Doxa* – 13

Habermas, Jürgen. (1998) *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona. Península.

Informe de la 72° reunión del Comité de Expertos de la OIT (2001).

Informe de Relasur (1995) *Las relaciones laborales en el Uruguay*. Madrid. OIT

Mantero, Ricardo. (1995) “El ordenamiento intersindical y las fuentes del derecho del trabajo”. En el vol. *Treinta y seis estudios sobre las fuentes del derecho del trabajo*. Montevideo. FCU

Memoria del Director General a la 91° reunión de la Conferencia internacional del Trabajo

- Mouffe, Chantal. (2003). La paradoja democrática. Barcelona. Gedisa.
- Pla Rodríguez, Américo. (1999) Curso de derecho laboral. Montevideo, Idea T. IV, vol. I.
- Quiñónez, Mariela (2005) “Las nuevas dimensiones del diálogo social”. *Boletín Cinterfor*. N° 156. Montevideo
- Raso Delgue, Juan y otros. (2004) “La libertad sindical: una puesta al día en el derecho uruguayo (1995 – 2004)” en el vol. Veinte Estudios en Memoria de Ricardo Mantero Alvarez. Montevideo. FCU.
- Rebellato, José Luis. (2000) La encrucijada de la ética. Neoliberalismo, conflicto norte – sur, liberación. Montevideo. Nordan. 2 ed.
- Rodó, José E. (1958) El Mirador de Próspero. Montevideo, Barreiro y Ramos
- Scavino, Dardo. (1999) La filosofía actual. Pensar sin certezas. Bs.As. Paidós.
- Streck, Lenio Luiz. (2004) “A diferença ontológica (entre texto e norma) como blindagem contra o relativismo no processo interpretativo”. *Rev. Brasileira de Estudos Políticos*. Núm. 89 Univ. Federal de Minas Gerais
- Tarello, Giovanni. (2002) Teorías e Ideologías en el Derecho Sindical. Granada. Comares.

### Resumen

El nuevo gobierno, una coalición de partidos y sectores de izquierda, asumido en Uruguay en marzo de 2005 supuso un cambio significativo en la vida política del país, secularmente hegemonizado por los llamados *partidos tradicionales* Blanco y Colorado. En la política laboral, lo definitorio fue la impronta participativa que pautó su acción, implementada mediante la apertura de múltiples ámbitos tripartitos sobre una agenda diversa de temas. Desde el punto de vista teórico, puede interpretarse que la búsqueda de consensos entre los actores se funda en planteos como el de la ética comunicativa. La raigambre procedimental y los límites de la teoría se advierten cuando se aprecia el proceso de discusión y aprobación del proyecto de ley sobre protección a la actividad sindical, un tema que refiere a uno de los presupuestos de la participación de los actores. Se concluye que la falta de consenso en torno a los temas conflictivos de las relaciones laborales debe ser reconocido y que la administración laboral debe operar arbitrando el sistema.

### Abstract

The new government, a coalition of leftist parties and sectors that took power in March 2005, constituted a significant change in the political life of the country, long ruled by the traditional parties Blanco and Colorado. In terms of labor policy, it was defining the partaking way in which action was implemented through the opening of multiple three-party circuits with a large agenda on diverse topics. From the theoretical viewpoint, the players' search for consensus rests on a communicative ethics perspective. Procedural and theoretical limits become evident during the discussion and approval of the union activities law. All in all, the lack of consensus about conflicting interests on labor relations must be identified and labor administration must arbitrate the system.