

Curso sobre la historia y el futuro de los derechos de los trabajadores en tiempos de cambio. ¿Es necesaria una reforma laboral en Uruguay?

Hugo Barretto Ghione – Carlos Casalás – Arturo Ferrizo – Luisina Fierro - Iván González –

Sonia Lezama - Manuel Planelles -

Contenido

- I. Antecedentes: las reformas laborales en Uruguay**
- II. Principales cambios en el mundo del trabajo.** *II.1 El trabajo en la economía de plataformas; II.2 La flexibilidad del tiempo de trabajo*
- III. Temas pendientes para una discusión sobre la reforma laboral.** *III.1 Un nuevo impulso al sistema nacional de cuidados. III.2 Reducción y reordenación del tiempo de trabajo. III.3 Trabajo en la economía de plataformas digitales; III.4 Deber de justificación de las causas de terminación de la relación de trabajo; III.5 Algunas modificaciones tendientes a garantizar los derechos; III.6 Revertir la precarización laboral en el caso de la Administración Pública; III.7 Modificar el régimen de certificaciones médicas; III.8 Reglamentar el Convenio Internacional del Trabajo N° 190 sobre acoso y violencia en el trabajo; III.9 ¿la estructura actual de la negociación colectiva responde a los cambios en el mundo del trabajo?*

I. ANTECEDENTES: LAS REFORMAS LABORALES EN URUGUAY

Hablar de reforma laboral en Uruguay puede tener un significado algo diferente a cómo se emplea dicho término en la generalidad de los casos en América Latina.

En concreto, el término “reforma” o “reformismo” evoca en primer lugar el impulso que el primer batllismo imprimió a principios del siglo pasado a la legislación social en nuestro país, fuertemente dirigida al reconocimiento de unos derechos de las personas que trabajan en un contexto de implantación de la modernización urbana y capitalista luego del período de guerras civiles.

Se toma generalmente el año 1915 como el inicial en esta materia, en tanto se adoptó en esa fecha la ley N° 5350 sobre limitación de la duración del trabajo, desatando un proceso que se desplegó en los años siguientes en otras normas sobre descanso semanal, salarios mínimos, indemnización por despido, licencias, etc, no sin antes consagrar, en 1934, al derecho del trabajo en aspectos individuales y colectivos como derecho fundamental.

Concomitantemente, en 1919 nuestro país fue miembro fundador de la OIT y pronto se convirtió en uno de los países con mayor número de convenios ratificados en el mundo, conformando una tradición de apego a la norma internacional y a los criterios y dictámenes de los órganos de control de la aplicación, como el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y

Recomendaciones.

Barbagelata caracterizó este período inaugural de la legislación laboral uruguaya como de gran confianza en la ley como mecanismo de progreso social, que se adelantó al surgimiento de los problemas y conflictos de intereses en las relaciones de trabajo que habían aparecido ya en otros países de la región.

Además de la importancia de la labor legislativa, también es cierto que los cambios fueron promovidos desde el campo social, ya que el naciente movimiento sindical uruguayo tuvo una voz para reclamar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y hasta de promover la transformación social que se expresó en las distintas tendencias ideológicas que tempranamente asomaron, como el caso de anarquistas, socialistas, socialcristianos y comunistas, entre las principales orientaciones.

El impulso reformista se detuvo en los primeros años sesenta del siglo pasado por imperio de la crisis económica, social y posteriormente política, que culminó con el advenimiento del autoritarismo patentizado en 1968 y la implantación de la dictadura militar en 1973, que supuso la conculcación de las libertades y derechos más la represión, el exilio y la desaparición de muchos luchadores sociales.

Hacia los años noventa aparece un segundo significado del término “reforma laboral”, ya que en aquellos años las políticas gubernamentales viraron hacia los encares neoliberales, muy “al uso” en muchos países latinoamericanos. El gobierno del Dr. Lacalle Herrera intentó implementar una política de privatizaciones que no tuvo éxito en virtud de un pronunciamiento popular pero el neoliberalismo sí pudo implantarse a nivel laboral mediante, fundamentalmente, el retiro del Estado de la negociación colectiva en Consejos de Salarios más otras medidas aplicadas a nivel de las relaciones individuales de trabajo, como la reducción drástica de los plazos de prescripción de los créditos laborales y la proliferación de las tercerizaciones totalmente desreguladas.

La etapa neoliberal se estiró hasta el año 2005 en que se produce un nuevo giro en las políticas laborales emergiendo un proceso de reformismo progresista, que se materializó en una reforma de la ley de consejos de salarios y de convenios colectivos en el ámbito público y privado y en la adopción de normas sobre protección de la actividad sindical, tercerizaciones, limitación de la jornada y salarios mínimos de trabajadores/as domésticos y rurales, proceso judicial autónomo en lo laboral, etc.

Los cambios ocurridos en la dinámica de la organización del trabajo, las nuevas tecnologías y otros factores que seguidamente se verán imponen pensar en un futuro para las políticas laborales de cara a una nueva elección nacional.

II. PRINCIPALES CAMBIOS EN EL MUNDO DEL TRABAJO

II.1. El trabajo en la economía de plataformas ¹

II.1.1. ¿Qué es la economía de plataformas?

¹ Trabajo elaborado en base al informe “Hacer realidad el trabajo decente en la economía de plataformas” OIT Conferencia Internacional del Trabajo 113 Reunión, 2025.

La economía de plataformas es una de las manifestaciones más significativas de los cambios inducidos por la digitalización del mundo del trabajo. El crecimiento de esta economía ha abierto nuevos mercados para las empresas y ha creado nuevos trabajos y oportunidades de generación de ingresos, que a menudo ofrecen una gran flexibilidad y una relativa facilidad de acceso para los trabajadores.

En la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 108.^a reunión (2019), se pide a todos los Estados Miembros de la OIT que adopten «políticas y medidas que permitan asegurar una protección adecuada de la privacidad y de los datos personales y responder a los retos y las oportunidades que plantea la transformación digital del trabajo, incluido el trabajo de plataformas, en el mundo del trabajo». En nuestro país existen dos proyectos de ley para regular esta actividad a estudio en el Parlamento.

2

La economía de plataformas surgió en la década de 1990 y, desde entonces, ha crecido rápidamente en tamaño e importancia, impulsada en gran medida por los avances tecnológicos, como el acceso a los teléfonos inteligentes, la internet de alta velocidad, la computación en nube y la creciente capacidad para la extracción, explotación y seguimiento de los datos

No existe una terminología o definición internacionalmente aceptada de lo que es la economía de plataformas. Se han descrito como «infraestructuras digitales que permiten a dos o más grupos interactuar [y] posicionarse como intermediarios». Una descripción similar es la que considera a las plataformas digitales como «una empresa que utiliza internet para facilitar interacciones económicamente beneficiosas entre dos o más grupos independientes de usuarios».

La economía de plataformas está presente en sectores y subsectores, que abarcan actividades relacionadas con el alojamiento; publicidad y estudios de mercado; artes, entretenimiento y ocio; servicios del cuidado; educación; servicios financieros; información y comunicación; reparación de efectos personales y enseres domésticos; transporte y comercio al por mayor y al por menor.

Siguiendo los lineamientos del documento elaborado por OIT para la 113^o de la Conferencia Internacional del Trabajo 2025, consideraremos los principales aspectos relacionados con; la seguridad y salud en el trabajo, los sistemas de remuneraciones; el tiempo de trabajo, y finalmente la incidencia del uso de algoritmos en las condiciones de trabajo.

II.1.2. Seguridad y salud en el trabajo

Los datos parecen indicar que, por sus características, el trabajo en plataformas puede aumentar algunos riesgos laborales —en particular los riesgos psicosociales como el estrés, la ansiedad, el agotamiento y la depresión— en comparación con los que afrontan los trabajadores que realizan las mismas tareas fuera de las plataformas.

Entre las prácticas del trabajo en plataformas que generan esos riesgos cabe mencionar, por ejemplo, los sistemas de calificación, que no ofrecen la oportunidad

² Un primer proyecto de ley presentado por el MTSS y un segundo por los partidos políticos PS y PVP a estudio en el Parlamento.

de recurrir y crean riesgo de evaluaciones injustas; el impacto de los sistemas de tarificación dinámica en la remuneración de los trabajadores genera inseguridad; el uso de la ludificación del trabajo, y la ausencia de interacciones con los responsables, lo que excluye que un trabajador exprese sus inquietudes y reciba apoyo social.

En muchos casos, los riesgos prevalentes en determinados sectores o formas de trabajo no son específicos del trabajo en plataformas. Sin embargo, existe la posibilidad de que algunos de ellos, como las largas jornadas de difícil conciliación con la vida social, así como la incapacidad para rechazar trabajos inseguros por la posibilidad de recibir puntuaciones negativas, tengan más probabilidades de afectar a los trabajadores de plataformas debido al impacto de los algoritmos.

Tanto los trabajadores como los clientes han señalado la exposición a la violencia y el acoso como otro de los riesgos existentes. Los trabajadores de plataformas que realizan trabajo doméstico o trabajan como cuidadores en hogares privados también afirman tener problemas de seguridad cuando trabajan en hogares ajenos, en particular por la exposición a la violencia y el acoso, incluidos los abusos verbales o sexuales.

Respecto del trabajo en línea, la conexión durante periodos prolongados y el trabajo sedentario plantean el riesgo de trastornos musculoesqueléticos, fatiga ocular y lesiones por movimientos repetitivos. Cabe señalar también otros riesgos, como los daños psicológicos causados por la exposición a la violencia y el acoso, incluido el ciberacoso, en particular en el trabajo de moderación de contenidos.

La responsabilidad de aplicar medidas de prevención de riesgos —como evaluación y gestión de riesgos, formación en seguridad y salud en el trabajo y suministro de equipos de protección— se sitúa en una «zona gris» en muchas jurisdicciones o recae sobre los trabajadores, que a menudo disponen de recursos limitados para cumplir estas obligaciones, ya que en muchos casos los trabajadores de plataformas están clasificados como independientes.

II.1.3. Remuneración

Se entiende por remuneración, la compensación económica pagadera tanto a los trabajadores por cuenta ajena como a los trabajadores independientes. El término «remuneración» se ha usado con ese significado en normas internacionales del trabajo de más amplia aplicación. Aunque los sistemas de remuneración de la economía de plataformas se caracterizan por su diversidad, sin embargo, comparten algunas características comunes relacionadas con el pago por trabajo a destajo. A los trabajadores de plataformas se les paga principalmente por tarea realizada, no sobre la base de un salario fijo, determinado por hora, semana o mes.

El sistema de pago a destajo puede dificultar la evaluación de la adecuación de la remuneración en la economía de plataformas en relación, por ejemplo, con el salario mínimo. La cuestión de la remuneración varía de unos trabajadores de plataformas a otros. A algunos, el trabajo en plataformas les sirve para obtener un ingreso complementario al obtenido en su empleo principal, lo que afecta a las decisiones que toman y a sus ingresos potenciales.

La imprevisibilidad de los ingresos es otra cuestión relacionada con la remuneración, en la que pueden influir factores como posibles retrasos y tiempos de espera sobre los que el trabajador tal vez no siempre tenga control. La presión competitiva puede

llevar a los trabajadores de las plataformas en línea a aceptar tareas mal remuneradas.

También pueden plantearse dificultades para los trabajadores en aquellos casos en que el pago de las tareas realizadas pueda quedar a discreción de los clientes que encargaron su realización a través de la plataforma.

Los algoritmos juegan un papel importante en la determinación de la remuneración y en ellos pueden influir los niveles de demanda y el momento en que se asigna una tarea. Los trabajadores no siempre conocen las normas aplicables para determinar la remuneración, que a menudo son poco transparentes.

Las investigaciones han puesto de manifiesto que el diseño de los algoritmos permite que las plataformas fijen tasas de remuneración personalizadas en el nivel preciso para incentivar a los trabajadores a prestar sus servicios en el momento deseado. Además, las plataformas pueden cobrar comisiones o tarifas. En algunos casos, se cobran tarifas por acceder a la plataforma, lo que puede representar un obstáculo para conseguir trabajo.

II.1.4. Tiempo de trabajo

La flexibilidad laboral es uno de los motivos que suelen aducir los trabajadores para trabajar en las plataformas. De hecho, un número cada vez mayor de trabajadores busca contar con más flexibilidad en el empleo, especialmente modalidades de horario flexible y la posibilidad de trabajar a distancia.

Hay algunas características del trabajo en plataformas que, en la práctica, pueden limitar el control de los trabajadores sobre sus horarios de trabajo. Un factor decisivo es el hecho de que a los trabajadores de plataformas se les suele pagar a destajo por cada encargo o tarea que realizan.

Al mismo tiempo, las presiones competitivas en algunos sectores pueden conllevar una reducción de las tasas de remuneración y, por tanto, forzar a los trabajadores a trabajar un mayor número de horas para alcanzar un determinado nivel de remuneración.

Los algoritmos también influyen en el tiempo de trabajo y, en particular, cuando se utilizan para evaluar el desempeño de los trabajadores y asignarles nuevas tareas, pueden llevar a que se trabaje con horarios intempestivos y variables.

Por último, cabe señalar que los sistemas de calificación también son un medio para alentar a los trabajadores a mantener una elevada tasa de aceptación de las tareas que se les proponen. Los trabajadores de plataformas en línea tienen que adaptar su horario de trabajo a un mercado que es verdaderamente internacional, con clientes y proveedores de servicios ubicados en diferentes zonas horarias.

II.1.5. Incidencia del uso de algoritmos en las condiciones de trabajo

Los algoritmos son un rasgo definitorio de las plataformas digitales, hasta el punto de que algunos consideran que «la revolución de los algoritmos y la computación en nube [son] los cimientos de la economía de plataformas».

Los algoritmos desempeñan un papel crucial en el procesamiento y seguimiento de grandes cantidades de datos, lo que es esencial para las plataformas que dependen

de la correlación eficiente entre la oferta y la demanda. Los algoritmos pueden identificar picos de demanda y orientar a los proveedores sobre el momento y el lugar óptimos para ofrecer sus servicios, reduciendo los costos de transacción al limitar a un mínimo los recursos no utilizados.

También permiten a las plataformas ajustar los precios en tiempo real mediante la fijación dinámica de precios. Además, los algoritmos facilitan la identificación del comportamiento de los consumidores y la elaboración de perfiles de usuarios, con el objetivo de ofrecer soluciones personalizadas a los clientes.

Aunque no es un fenómeno exclusivo del trabajo en plataformas, el uso de los algoritmos es un rasgo definitorio de este tipo de trabajo. Desempeñan una función central en el procesamiento y seguimiento de grandes cantidades de datos, lo que es -en definitiva- el corazón de la actividad.

Los algoritmos inciden en las decisiones relativas a la remuneración, el tiempo de trabajo y la rescisión de los contratos o la desactivación de cuentas. Además, tienen especial influencia en la capacidad de los trabajadores de impugnar esas decisiones debido a la ausencia de un interlocutor humano.

¿Cuál es la “materia prima” del algoritmo? Los datos. Precisamente, la acción de extracción y análisis de esos datos es la fuente de creación de valor e ingresos y la característica central del modelo de negocios que proponen las plataformas.

El uso de la tecnología permite localizar al trabajador en todo momento, además se ha vuelto una herramienta eficaz para la vigilancia y la supervisión del desempeño y la obediencia, situación que se vuelve problemática por la intensidad (lo que se expresa en las extensas jornadas de trabajo) y la potencial afectación a sus derechos fundamentales.

La gestión del trabajo está estructurada a partir del tratamiento de datos del trabajador, por lo que el control y protección del uso de los mismos por parte de su titular resulta imprescindible. Algunas normas de la OIT contienen disposiciones sobre la protección de los datos personales de los trabajadores, pero esas disposiciones tienen un alcance limitado

La utilización de algoritmos y sistemas de calificación que funcionan como factores determinantes del desempeño de los trabajadores y determinan -entre otras condiciones- la suspensión y desactivación de cuentas.

II.2. La flexibilidad del tiempo de trabajo

II.2.1 Presentación del tema.

Abordar el tema de la flexibilización del tiempo de trabajo, implica realizarlo desde distintas perspectivas.

A nivel de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) nos lleva a relevar las normas internacionales, recomendaciones sobre tiempo de trabajo y documentos e investigaciones publicadas sobre reducción y reordenación del mismo.

A nivel de derecho comparado, corresponde revisar experiencias internacionales (de distintos países) que han implementado sistemas de reducción y/o ordenación del tiempo de trabajo.

Por su parte a nivel nacional, se hará referencia especialmente a algunos ejemplos de regulación del tiempo de trabajo por negociación colectiva, además de referenciar a la iniciativa legal, propuesta en 2023, sobre reducción de la jornada.

II.2.2. El tiempo de trabajo en perspectiva de OIT³.

La duración y la organización del tiempo de trabajo son elementos esenciales en toda relación de trabajo, que tienen un gran impacto en la salud, el equilibrio entre la vida laboral y privada así como el desempeño laboral de los trabajadores. En las distintas publicaciones de OIT se destacan distintos factores que se relacionan con el tiempo de trabajo.

En ese sentido, desde la perspectiva del trabajador, tiene relación con su vida cotidiana, la salud física, mental, seguridad, bienestar y conciliación entre la vida laboral y personal – familiar de la persona que trabaja. Desde la postura del empleador el tiempo de trabajo hace relación con la productividad, la rentabilidad, sostenibilidad y competitividad de las empresas. Cuestión de estrecha vinculación además con los costos laborales de la empresa. Asimismo para la economía nacional y la sociedad en su conjunto, la regulación del tiempo de trabajo pueden tener consecuencias en el funcionamiento de la economía, la competitividad de la industria, las tasas de empleo y desempleo, la necesidad de transporte y otros servicios, y la organización de los servicios públicos⁴.

Los cambios en la organización de trabajo, los factores tecnológicos y otros coyunturales han interpelado a los actores sociales a reflexionar sobre la necesidad de revisar la regulación del tiempo de trabajo. En especial en los aspectos tradicionales de duración de la jornada y de los descansos, así como también el incorporar la organización del tiempo de trabajo a efectos de lograr optimizar la conciliación de las necesidades de los trabajadores y de las empresas⁵.

Según informa la OIT en los países desarrollados (siglo XX) se confirma la tendencia de reducción del tiempo de trabajo. En 1913 se trabajaba entre 2500 y 2600 horas al año, mientras en el año 2000 se trabajaba menos de 2000 horas al año; puntualmente países como Francia, Países Bajos y Alemania laboran promedio de 1500 horas al año. Esta tendencia se puede explicar por factores tales como, la regulación reglamentaria del tiempo de trabajo (40 horas semanales), restricciones en la realización de horas trabajo extraordinarias; la regulación de vacaciones y días festivos; el incremento del tiempo parcial de trabajo en el empleo total

³ Cfrme: QUINTANA Betiana, en Seminario Internacional: Fines y funciones del Derecho del trabajo en un mundo en transformación. Módulo: "Reducción del tiempo de trabajo y la semana laboral. Evolución y tendencias internacionales". Fder y OIT, 17 y 18 agosto 2023, Sala Maggiolo.

⁴ Marinakis A, Situación y perspectivas de la jornada de trabajo en América Latina, OIT Cono Sur. Informes Técnicos 25/2022. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_837571.pdf, p. 3.

⁵ Marinakis A, ob.cit., p. 29.

(voluntario/involuntario) y la incidencia de la regulación autónoma en la disminuciones adicionales de la jornada de trabajo⁶.

En América Latina (período 2005-2016) las jornadas de trabajo continúan siendo más largas, en materia de regulación normativa predomina el régimen de 48 horas semanales y un máximo que va entre 49 – 59 horas semanales. Hay casos puntuales con sistemas que permiten 60 horas semanales de trabajo y más (Bolivia, Colombia, Honduras). Asimismo hay casos que no se regula el límite de trabajo semanal⁷.

En un panorama general de las horas de trabajo en el mundo, se puede apreciar una tendencia desigual en la distribución del tiempo de trabajo. El promedio se sitúa en aproximadamente 43,9 horas de trabajo semanales remuneradas (antes de la pandemia de COVID-19), algo más de un tercio de la población ocupada mundial trabaja más de 48 horas de trabajo semanales, mientras que una quinta parte tiene una semana laboral corta (a tiempo parcial) de menos de 35 horas, y aproximadamente un tercio de ella tiene una semana muy corta, menos de 20 horas. Desde una perspectiva de género, los hombres están más expuestos a tener largas semanas de trabajo, en cambio las mujeres son más propensas a tener semanas cortas o muy cortas, así como situaciones de subempleo por insuficiencia de horas⁸.

II.2.3. Experiencias en otros países^{9 10}

En materia de *iniciativas privadas* se resaltan dos experiencias: de reducción efectiva de la jornada laboral y de reorganización de la jornada laboral sin reducción efectiva de horas de trabajo.

En el primer caso implica que la semana laboral pasa de cinco a cuatro días de trabajo, siendo el descanso de tres días. En el segundo se reducen las horas de trabajo en cada jornada laboral en los mismos días de trabajo, en este caso se reducen las horas en un día particular o en distintos días de la semana.

Por su parte a nivel de *regulación normativa internacional*, se destacan experiencias de i) Reducción de la jornada laboral ii) Reorganización de la semana laboral.

⁶ Marinakis A, ob.cit., p. 10.

⁷ Marinakis A, ob.cit., p. 14.

⁸ OIT, Tiempo de trabajo y conciliación de la vida laboral y personal en el mundo, 2023, p. 11. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_883389.pdf.

⁹ Cfrme: FERNÁNDEZ Mariana y SANDE Bruno, en Seminario Internacional: Fines y funciones del Derecho del trabajo en un mundo en transformación. Módulo: “Reducción del tiempo de trabajo y la semana laboral. Evolución y tendencias internacionales”. Fder y OIT, 17 y 18 agosto 2023, Sala Maggiolo.

¹⁰ Ver: FERNÁNDEZ Mariana y SANDE Bruno, *Semana Laboral de cuatro días*, en Rev. Der. Lab N° 290, Abril-Julio 2023, FCU.

En relación con la *reducción de la jornada laboral*, se destaca una tendencia a la disminución del límite máximo de las horas de trabajo *por semana*, sin reducción de las horas diarias de trabajo de 8 horas.

Ejemplos en Latinoamérica: Chile en 2023 aprobó una ley de reducción de la jornada semanal. En este caso el límite de la jornada semanal se reduce de cuarenta y cinco a cuarenta horas semanales. Esta reducción es gradual. También Colombia, en 2021 implementó una reducción de la jornada semanal, reduciendo de cuarenta y ocho a cuarenta y dos horas, sin reducción del salario.

Esta tendencia mundial busca reducir el número de horas que se trabaja en la semana, no así el número de horas que se trabaja por día donde se mantienen las 8 horas de trabajo diarias. No obstante, esta disminución no trae aparejada la reducción del salario o derechos adquiridos.

Otra tendencia es la redistribución de las horas de trabajo en la semana. Un ejemplo es la normativa de Bélgica que desde 2022, habilita a los trabajadores optar por trabajar cuatro días a la semana, en vez de cinco, pero sin reducción efectiva de las horas totales semanales. De este modo se distribuyen las horas del quinto día de trabajo en los restantes cuatro. El caso Chileno además de la reducción de la jornada semanal también permite la redistribución referida.

Colombia también habilita la redistribución de la jornada semanal permitiendo jornadas fijas o flexibles, hasta completar las 42 horas semanales y con un límite máximo de 9 horas por día. Tanto en el caso chileno como colombiano las horas extras solo se abonan cuando se excede la jornada semanal, no la diaria.

II.2.4. Experiencia nacional: negociación colectiva¹¹ y proyecto de ley

En distintos Grupos y Subgrupos de actividad de los Consejos de Salarios se han acordado normas sobre reducción de la jornada de trabajo, fundamentalmente respecto a la limitación semanal. Se señala como fundamento de tal reducción en lo medular razones de salud en el trabajo.

Destacamos el Grupo 14 Subgrupo 1 Capítulo 3 “Afaps”, que reguló una reducción de la jornada diaria en quince minutos, sin reducción salarial¹². En igual sentido el Grupo 19, Subgrupo 6 “Recolección de residuos domiciliarios” se convino una reducción de la jornada a 7 horas y 20 minutos diarios, con un descanso intermedio de 30 minutos al final de la misma, por consiguiente las jornadas son de 6 horas y 50 minutos¹³. Otro ejemplo el Grupo 10, Subgrupo Cooperativas de Consumo, redujo la jornada a un límite semanal de la jornada en 39 horas¹⁴.

¹¹ Cfrme: ZUBILLAGA Ignacio, en Seminario Internacional: Fines y funciones del Derecho del trabajo en un mundo en transformación. Módulo: “Reducción del tiempo de trabajo y la semana laboral. Evolución y tendencias internacionales”. Fder y OIT, 17 y 18 agosto 2023, Sala Maggiolo.

¹² Grupo 14.SG 1 cap.3, Acuerdo de fecha 29.09.2006, cláusula 12.

¹³ Grupo 19. SG 6 cap 1, Acuerdo de fecha 31.03.2017, cláusula 2.

¹⁴ Grupo 10 SG 24, Acuerdo de fecha 14.11.2013, cláusula 3.

En *materia de iniciativa legislativa*: En Uruguay el tema se debate en el foro académico y político. En 2023 se presentó por el Frente Amplio un proyecto de ley que plantea una reducción gradual de la jornada en todos los sectores de actividad a 40 horas semanales, sin reducción salarial. (Poder Legislativo, 2023). El mismo se encuentra en la actualidad a estudio.

III. TEMAS PENDIENTES PARA UNA DISCUSION SOBRE LA REFORMA LABORAL

El último impulso reformista de la legislación laboral tuvo lugar, como se dijo en el cap. 1 del presente documento, durante el período 2005 a 2020, bajo la responsabilidad de los gobiernos del Frente Amplio.

La reforma no creó una estructura enteramente nueva, o sea, no se decantó a favor de elaborar un código del trabajo, sino que mantuvo la impronta de ser una legislación no sistematizada y por tanto dispersa, solo cohesionada a partir de la existencia de unos principios comunes (protección del trabajo, irrenunciabilidad de los derechos laborales, primacía de la realidad frente a lo documentado en el contrato de trabajo, continuidad de la relación laboral, buena fe, razonabilidad y no discriminación).

En una operación de “cirugía” puntual, la reforma se ocupó de completar la normativa existente, por ejemplo, equiparar en derechos a la duración del trabajo y el salario mínimo de trabajadores rurales y domésticos; reglamentó las tercerizaciones haciendo a las empresas principales responsables subsidiaria o solidariamente; creó un proceso laboral autónomo que diera cuenta de las particularidades del conflicto individual de trabajo; intervino en lo esencial de la ley de consejos de salarios, disponiendo la convocatoria de los órganos tripartitos por iniciativa de las organizaciones sindicales; garantizó adecuadamente la actividad sindical, habilitó facilidades para el ejercicio de la libertad sindical (cuota sindical, licencia para realizar actividad sindical, cartelera en el lugar de trabajo, etc).

Sin embargo, en ese esquema de intervenciones puntuales en temas que demandaban una normativa específica, quedaron algunos temas pendientes, sobre los cuales no se legisló o simplemente se dio inicio a un proceso que no tuvo suficiente entidad.

Seguidamente se hace un breve recordatorio de esas temáticas, a reserva de otros aspectos que puedan ser aportados en el debate con los participantes del curso.

III.1. Un nuevo impulso al sistema nacional de cuidados

Uno de esos temas pendientes que espera mayor desarrollo es el sistema nacional de cuidados, que requiere evaluar su estado actual y revisar ya actualizar, entre otras, una serie de cuestiones básicas tales como:

- El derecho al cuidado, al autocuidado y al trabajo de cuidado;
- El alcance de las prestaciones;
- La formación profesional de los/as cuidadores/as
- El tipo de vínculo laboral de los/as cuidadores/as y sus derechos y obligaciones;

- La articulación entre Estado, entidades de la economía social y sector privado

III.2 Reducción y reordenación del tiempo de trabajo

De acuerdo a lo ya visto en el cap. II.2 se requiere una revisión del régimen de duración del tiempo de trabajo en atención a los cambios en proceso en el mundo del trabajo y a la circunstancia de que en muchos casos las organizaciones sindicales y las empresas o sectores de actividad han pactado ya convenios o resoluciones de consejos de salarios modificatorias del régimen vigente.

Existen una serie de aspectos que una reforma debería encarar, tales como:

- Si debería tratarse de una norma única, de carácter general, que abatiera la duración del tiempo de trabajo o si la norma debería habilitar que las modificaciones se hicieran por convenio colectivo o resoluciones de consejos de salarios.

También podría admitirse una solución intermedia.

- Si la reducción horaria debería incluir además una mayor flexibilidad que permita diferente ordenación de la jornada, a saber, si la duración del tiempo de trabajo podría calcularse con base en la carga semanal o mensual (u otro parámetro de tiempo), admitiendo algunos días con cargas superiores a la habitual a condición de laborarse menos días al cabo de la semana, y en ese caso, cuales serían las alternativas para regular un régimen de ese tipo para que tenga previsibilidad para el trabajador.

III.3. Trabajo en la economía de plataformas digitales

El trabajo en la llamada economía de plataformas digitales fue muy parcialmente regulado a través de la ley 19978 sobre teletrabajo, que introdujo fuertes componentes de flexibilidad laboral abandonados al acuerdo entre trabajador y empleador.

Subsiste por tanto la necesidad no solamente de modificar dicha ley para hacerla más equitativa y no dejar las condiciones de trabajo expuestas al acuerdo individual en una relación desigual, sino que se requiere, de igual forma, reglamentar por vía legal otras formas de trabajo en la economía digital, como es el trabajo “geolocalizado” o de reparto de mercaderías, encargos y transporte de personas.

Según se pudo ver en el capítulo anterior, deberían encararse una serie de soluciones no suficientemente cubiertas en nuestro sistema legal, de forma de dar cuenta de las particularidades de este tipo de trabajo.

A modo de síntesis, los contenidos más relevantes a reglar en un proyecto sobre trabajo en plataformas serían:

- Una definición clara respecto del tipo de relación laboral que se establece, o proporcionar criterios para determinar si hay trabajo dependiente o autónomo;
- Regular el tiempo de trabajo y establecer una forma de remuneración del tiempo de espera;
- Inclusión en el sistema de fijación de salarios mínimos (grupo de actividad);

- Deber de información y regulación de los datos a disposición de los algoritmos con efectos en la contratación, desempeño y calificación de los/as trabajadores/as (gestión algorítmica)

III.4. Deber de justificación de las causas de terminación de la relación de trabajo

En relación a la terminación de la relación de trabajo, una de las propuestas a formular en materia reivindicativa debería consistir en reclamar la ratificación del Convenio Internacional de Trabajo (CIT) N°158 acompañado de su Recomendación N°166.

El CIT antes mencionado aborda la denominada “Terminación de la relación de trabajo” o como comúnmente lo conocemos “el despido”. En este sentido, el convenio, plantea algunos puntos interesantes respecto a procedimientos que favorezcan la estabilidad en el empleo por parte del trabajador y desalienten, en cierta medida, al empleador a finalizar de manera repentina y de forma unilateral la relación laboral.

A modo de contextualizar, en nuestro país existe lo que se conoce como un régimen tarifado de despidos o técnicamente hablando “estabilidad relativa impropia”, con el cual se busca reparar el daño ocasionado al trabajador por la pérdida de su fuente de empleo mediante la obligación del empleador de indemnizar al trabajador. Las bases principales y generales del despido están reguladas por las leyes N°10.489 N°10.542, N° 10.570 y N°12.597.

En ninguna de las leyes planteadas se establece que el empleador deba cumplir con un plazo previo de aviso al trabajador, ni tampoco cuenta con la obligación de argumentar los motivos de dicha decisión. Por lo cual, si el empleador cuenta con los recursos para cumplir con su obligación de pagar la indemnización por despido, se puede decir que no hay legislación que no lo permita.

El convenio refuerza, o de alguna manera garantiza, el Derecho al Trabajo, considerado un derecho humano fundamental, por lo cual parece necesario dar un pantallazo general del articulado que propone el CIT N° 158.

En el art. 4 se introduce una de las bases principales (sino la base principal) del CIT, con la introducción del concepto de *causa justificada para la terminación de la relación laboral de forma unilateral por parte del empleador*. Considera tales a las que tienen relación con la capacidad, conducta del trabajador o las basadas en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio.

Por “capacidad” del trabajador debe entenderse: a) carencia de competencias o cualidades y b) desempeño laboral insuficiente; y en lo que respecta a la conducta del trabajador: a) mala ejecución de las tareas; b) comportamientos reprobables; y finalmente necesidades de funcionamiento (son exclusivas de la empresa): a) de índole económico; b) índole tecnológica; c) índole estructural o similar¹⁵

¹⁵ Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, OIT, a Unidad de Análisis e Investigación sobre el Empleo, & Servicio de Diálogo Social, de la Legislación y la Administración del Trabajo. (n.d.). Nota sobre el Convenio núm. 158 y la Recomendación núm. 166 sobre la terminación de la relación de trabajo. International Labour Organization. Retrieved May 2, 2024, from <https://webapps.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--->

El convenio también reconoce la obligación de dar preaviso de la terminación de la relación de trabajo (art. 11°) al trabajador con un tiempo de antelación razonable, exceptuando para el caso que el trabajador sea despedido por falta grave. Otros dispositivos importantes del convenio son los contenidos en el art. 8°, que establece el derecho del trabajador despedido a presentar un recurso para considerar un despido como injustificado; y el art. 13° que prevé acciones ante situaciones de despido colectivo por razones de necesidades económicas, tecnológicas, estructurales o análogas tales como la realización de consultas a los representantes de trabajadores para evaluar distintos caminos que favorezcan a la reducción de daños a causa de las situaciones establecidas por la empresa.

III.5 Algunas modificaciones tendientes a garantizar los derechos

En el ámbito de las relaciones laborales del ámbito privado, existen algunas cuestiones que si bien se pueden considerar minimalistas si se las compara con la necesidad de otros ajustes de mayor calado en el sistema de relaciones laborales, en el plano individual pueden tener (tienen) cierto impacto que debería atenderse, fundamentalmente en los casos de aquellos trabajadores y trabajadoras que no actúan al amparo de las acciones de los procesos colectivos - como puede ser el acompañamiento de un sindicato - sino que actúan aisladamente, recurriendo muchas veces a las estructuras formales del estado; léase Ministerio de Trabajo o Banco de Previsión Social.

Desde este punto de vista parece de interés destacar por lo menos tres aspectos que se describen a continuación.

En primer término *se deberían respetar de manera estricta los plazos de conciliación administrativa individual previos al juicio laboral* establecidos por la ley de procedimientos laborales N°18572. La referida norma establece, aunque de un modo indirecto, que dentro del plazo dentro de un mes de solicitada la audiencia debe celebrarse la misma, culminando así el trámite administrativo. Esto ha venido siendo incumplido en los últimos tiempos. Esta situación genera, aunque no lo parezca, una vulneración muy grave a los derechos de aquellos trabajadores y trabajadoras que deben cobrar muchas veces liquidaciones laborales de menor cuantía o de menor porte. Las audiencias de conciliación son marcadas por la DINATRA, con más de un mes y medio de distancia entre la solicitud y la celebración de la audiencia. A todo lo cual se debe sumar las eventuales prórrogas que se generan en la práctica.

Esto se traduce en muchos casos en verdaderas renunciaciones a los créditos por parte de los trabajadores atendiendo al paso del tiempo y a que el transcurso de los días generan aún más vulnerabilidad en las economías de las personas que trabajan.

Otro de los aspectos que tiene que ver con este problema de casi indefensión de los/as trabajadores/as es el *refuerzo necesario que tiene que tener la Inspección General de Trabajo (IGTSS), para que funcione como una verdadera policía del trabajo*. Pese a que se entiende que el nuevo procedimiento establecido por dec. 371/2022 resulta ordenador y clarificador, demandaría no obstante algunas

correcciones y fundamentalmente, se requiere mayor celeridad en los trámites inspectivos, que siguen siendo excesivamente morosos.

Un tercer aspecto tiene que ver con el Banco de Previsión Social (BPS), el cual debería ajustar algunos procedimientos relativos a la discrecionalidad de la que gozan los empleadores para dar de baja a los trabajadores.

Esto ha generado en muchos casos malas prácticas, como la costumbre de dar baja a los trabajadores por notoria mala conducta, aun cuando sea discutible tal calificación. Esta actitud es muy perjudicial para el trabajador, pues implica por ejemplo el impedimento para el acceso al seguro de paro (el empleador regula de manera arbitraria el acceso del trabajador al seguro de paro), puede implicar también la posibilidad de que el empleador manipule al trabajador o negocie el cambio de causal (por una causal habilitante del seguro de paro) a cambio de un abatimiento de la liquidación de egreso.

La baja por notoria mala conducta en el BPS (que el empleador maneja a su gusto y sin ningún control) implica también una afectación del derecho al trabajo, el cual se manifiesta en la producción de un antecedente muy negativo en la historia laboral del trabajador, que pesa al momento de salir a buscar trabajo. Debe tenerse presente que la historia laboral refleja la causal de egreso del trabajador (en cada uno de sus trabajos); la historia laboral es frecuentemente solicitada por los empleadores al momento de seleccionar trabajadores para un nuevo puesto de trabajo. Evidentemente una causal de baja por notoria mala conducta disminuye las chances de encontrar un nuevo trabajo y pone un manto de dudas sobre la actitud laboral del trabajador.

Cosa similar sucede con el envío al seguro paro por falta de trabajo: no hay ningún tipo de control hacia las empresas; basta con la simple declaración del empresario. Hay muchos ejemplos prácticos donde los trabajadores son enviados al seguro de paro sin ningún tipo de control del BPS respecto de la pretendida falta de trabajo.

Por último, en este elenco de situaciones que merecen una revisión, debería encararse un reexamen del decreto 281/2020, que puede ser considerado ilegal y lesivo de la libertad sindical.

III.6 Revertir la precarización laboral en el caso de la Administración Pública

El fenómeno de la precarización laboral en el ámbito del estado no es un fenómeno nuevo sino que se viene transitando desde hace varios años, constatándose un avance del mismo en los últimos tiempos.

Si bien distintos son los panoramas según las diferentes dependencias del estado, en todas ellas aparece este fenómeno en mayor o menor medida.

En la Administración Central el nuevo estatuto del funcionario prevé diversas modalidades de contratación de trabajadores por parte del Estado, lo que ha reforzado el fenómeno descrito; y si bien el legislador brinda un marco normativo pretendiendo brindar certezas jurídicas, no ofrece respuestas algunos problemas que

se generan en la vida práctica y que afectan sensiblemente los derechos de los trabajadores.

En algunas dependencias del estado el problema es mas delicado aún, pudiéndose mencionar en forma concreta en el ámbito de la ANEP la creación de un nuevo contrato de función pública en 2022, el cual es absolutamente ilegítimo, violentando entre otras normas la ley de negociación colectiva del sector público, en tanto en su proceso se omitieron de manera escandalosa los carriles de la negociación colectiva.

De manera general, y en lo fundamental, debe recordarse que de acuerdo a lo establecido en los artículos 60 y 61 de la Constitución las tareas de carácter permanente deben ser prestadas por funcionarios presupuestados. En ese mismo sentido entre otras leyes la ley 15.809 declara *“que el ejercicio de la función pública en tareas permanentes deberá efectuarse en cargos presupuestales y bajo el sistema de carrera administrativa, de acuerdo a las normas constitucionales y estatutarias vigentes”*

Sin perjuicio de ello la realidad es que existe un abuso de la contratación de trabajadores por tiempo determinado (bajo diferentes formas jurídicas dependiendo del organismo), para tareas permanentes.

La práctica de la contratación de trabajadores a tiempo determinado para desempeñar funciones públicas es violatoria de los derechos de los trabajadores y coloca al trabajador en una especie de limbo jurídico en el cual no es funcionario presupuestado y por tanto no tiene derecho a la estabilidad en el cargo ni a la carrera administrativa, (derechos fundamentales de consagración constitucional), pero en tanto desempeñan funciones públicas tampoco se les reconoce los derechos laborales de cualquier trabajador privado, de modo que no cuentan con cobertura del Banco de Seguros del Estado, no tienen derecho a indemnización por despido, no poseen cobertura de seguro por desempleo etc.

A lo dicho debe agregarse que no tienen los derechos de los funcionarios presupuestados pero sin embargo son alcanzados por las obligaciones estatutarias para todos los funcionarios públicos.

En síntesis, la forma de contratación de trabajadores por parte del Estado por tiempo determinado es una práctica que se viene incrementando y que un futuro gobierno debería corregir.

III.6.1 La inaplicación del derecho laboral respecto de los trabajadores públicos.

Estrechamente relacionado con el punto anterior debe decirse que la no aplicación de la teoría general del trabajo, no ocurre en exclusiva respecto de los trabajadores contratados, sino también respecto de los presupuestados.

En el sentido que viene de decirse, bajo el paraguas de que "el funcionario existe para la función y no la función para el funcionario" se fundamentan verdaderos atropellos a los derechos de los trabajadores, aplicando de manera tajante normativa de derecho administrativo que se da de bruces con los mas elementales principios del derecho del trabajo.

Cuestiones como el desempeño de tareas durante años de mayor jerarquía a la categoría sin la correspondiente remuneración es una de las tantas situaciones que se presentan recurrentemente.

Si bien existe una evolución en la doctrina en cuanto a considerar que existe una Teoría General del Derecho del Trabajo que no distingue entre trabajadores públicos y privados, (doctrina mayoritaria), la misma no se ve reflejada en la práctica jurídica, ni en el ámbito de la administración ni en el ámbito de la justicia, en los cuales continua primando la concepción administrativista.

Mucho de lo antes mencionado obedece al hecho de que la competencia en los asuntos originados en conflictos individuales del trabajo corresponde a los juzgados civiles o contencioso administrativo, y pese a las diferentes posiciones de la doctrina acerca del problema anotado, lo cierto es que la jurisprudencia laboral sigue considerándose incompetente a dichos efectos.

Una buena cosa sería asignarles de una vez por todas competencia a los juzgados en materia laboral para entender en conflictos individuales de trabajo en donde una parte es el Estado.

III.7. Modificar el régimen de certificaciones medicas en el sector público

El movimiento sindical ha sostenido la necesidad de modificar el régimen de certificaciones médicas. Conviene recordar que el anterior régimen de licencias por enfermedad consagraba el derecho a la licencia por enfermedad con goce de sueldo.

El nuevo régimen de certificaciones medicas es a todas luces ilegítimo e inconstitucional y contraviene la normativa internacional de protección de los Derechos Humanos.

De manera sintética pueden reseñarse los principales déficit de derechos en el sistema de licencias médicas:

III.7.1 Violación del derecho del trabajo, la Intangibilidad del salario y el principio protector.

El derecho al goce de la licencia por enfermedad tiene naturaleza salarial. De modo que resulta evidente que una modificación como la realizada constituye una rebaja salarial, lo que contraviene artículos 53 y 7 de la Constitución así como el Principio protector, la regla de la condición mas beneficiosa, la cual está estrechamente vinculada con la intangibilidad del salario y la progresividad de los derechos laborales, determinando que una norma laboral jamás podrá disminuir las condiciones más beneficiosas ya alcanzadas.

III.7.2 Violación del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Principio de Progresividad

Asimismo en tanto se encuentran en juego Derechos Humanos Fundamentales es de aplicación directa la Convención Americana de Derechos Humanos, y más precisamente el artículo 26, el cual establece el deber de su desarrollo progresivo.

La reforma retrocede claramente en aquellos niveles de protección del trabajador enfermo alcanzados hasta el momento, lo que significa una flagrante violación del principio de progresividad y no regresividad, principios que refieren a la imposibilidad jurídica de que se reduzca la protección ya alcanzada por otras normas.

Es dable destacar que en los últimos años ha habido un gran avance en cuanto a sentencias de la Corte Interamericana vinculadas al derecho laboral y salud, que expresa en una de sus pronunciamientos: *“En lo sustancial y más relevante, la Corte determinó que el artículo 26 consagra obligaciones legales en materia de derechos sociales y por ello, y como contracara, que estos derechos son exigibles. Estableció que ella es competente para entender en alegadas violaciones al artículo 2640 y que los DESCAs no están solo sujetos a la obligación de progresividad sino también a las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 (respeto, garantía, no discriminación y adopción de medidas)....”*

“Agregó que de la obligación de progresividad se desprende el deber de no regresividad y que, en función de los criterios interpretativos del Comité DESC, toda medida regresiva requiere de una justificación estricta.”¹⁶

III.7.3 Violación del Convenio Internacional N° 155 de la OIT.

La reforma implementada viola el convenio Internacional número 155 de la OIT, el cual consagra de manera expresa: artículo 1º. *“Todo Miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesados y habida cuenta de las condiciones y práctica nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una **política nacional coherente** en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo”.*

Según surge el Estado uruguayo se encuentra obligado a formular y poner en práctica una política coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores.

La reforma en el régimen de certificaciones medicas por tanto violenta categóricamente dichas disposiciones, en tanto lejos de ser *“ una política coherente”* en materia de salud de los trabajadores, es una política regresiva en la materia. Lejos de proteger el trabajador enfermo pretende disminuir su salario en el momento que más lo necesita.

En definitiva la modificación al régimen de certificaciones medicas es a todas luces violatoria de múltiple normativa de orden nacional e internacional. Significa una disminución de beneficios salariales prohibido por nuestro ordenamiento jurídico así como una modificación regresiva en la política de salud de los trabajadores contraria al Convenio Internacional número 155.

¹⁶ Rossi, Julieta. “Punto de inflexión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre DESCAs. El camino de la justiciabilidad directa: de “Lagos del Campo” a “Asociación Lhaka Honhat”, p.195

III.8 Reglamentar el Convenio Internacional del Trabajo N° 190 sobre acoso y violencia en el trabajo

La ratificación del Convenio 190 de la OIT por nuestro país constituyó un mojón fundamental para avanzar en la calidad de las relaciones laborales y abandonar situaciones que verdaderamente constituyen rezagos de vínculos desconocedores de la dignidad humana y abusivos encajados en el poder económico y la dependencia del/a trabajador/a.

La reglamentación no debería limitar los derechos consagrados en el Convenio Internacional; un proyecto del Poder Ejecutivo a estudio del Parlamento Nacional retrocede sustantivamente en las soluciones previstas en la norma internacional. Así por ejemplo, el proyecto del Poder Ejecutivo considera acoso aquellas situaciones que dan de manera sistemática, mientras que para el Convenio Internacional basta con un solo episodio de acoso para que se lo considere como tal.

En la práctica y en lo que refiere al ámbito de la Administración Pública, existen diversos y difusos protocolos de acoso moral que intentan regular la temática con escaso efecto.

Los protocolos existentes no cumplen con los principios establecidos en el Convenio Internacional del Trabajo N° 190, resultando una herramienta absolutamente ineficaz. Así por ejemplo, en muchos casos no se prevén mecanismos de prevención ni de reparación de los derechos de la víctima. A ello se agrega la falta de capacitación y concientización en la temática de funcionarios en general pero también de los propios operadores jurídicos.

III.9 ¿La estructura actual de la negociación colectiva responde a los cambios en el mundo del trabajo?

III.9.1 Breve reseña histórica

Nuestro país cuenta desde 1943 con mecanismos de Negociación Colectiva a partir de la Ley 10449 que crea los Consejos de Salarios. ¹⁷Estos tuvieron por cometido fijar los montos mínimos a percibir por trabajadores, empleados u obreros del comercio, la industria, oficinas y escritorios de propiedad privada y los servicios públicos no atendidos por el Estado ¹⁸

Entre 1985 (retorno de la democracia) y el 2005, las relaciones laborales en Uruguay atravesaron básicamente dos etapas: a) entre 1985 y 1991, caracterizada por el funcionamiento de los Consejos de Salarios y el dictado de una profusa legislación laboral protectora del trabajador individual; y b) entre 1992 y 2004 cuando se dejó de convocar a los Consejos de Salarios, y se observó una especie de parálisis legislativa en la producción de normas tuitivas del trabajador, se implementaron políticas funcionales con el mantenimiento de metas macroeconómicas y se debilitó la acción

¹⁷ Ley 10.449, del 12 de noviembre de 1943

¹⁸ Art. 5 Ley 10449

sindical.¹⁹

En el año 2005, con la asunción de un nuevo gobierno se decidió convocar los Consejos de Salarios, al tiempo que se generaron ámbitos institucionales de fomento del diálogo tripartito y se aprobó una normativa protectora de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales.²⁰

En las distintas épocas el nivel de la negociación fue básicamente sectorial, más allá que existieron convenios por empresas, con una articulación sujeta a la regulación autónoma de los actores. La ausencia de una norma de articulación determinó que en los hechos primó el principio de derecho laboral de la norma más beneficiosa para el trabajador.²¹

A partir del año 2009 con la ley 18566 de Negociación Colectiva, se normatiza un sistema de negociación colectiva para el sector privado tal como la conocemos hoy, acorde a las normas OIT²². Para el Sector Público rige también desde el 2009 la ley 18508²³ que regula la negociación colectiva excluyendo los temas salariales.

El sistema que rige para la actividad privada sufrió modificaciones en mayo del 2023, a través de la ley 20145 que introduce cambios a la ley 18566, siguiendo recomendaciones de OIT, y que viene a dirimir antiguas reclamaciones de parte de las organizaciones de empleadores.

III.9.2 Funcionamiento actual y desafíos

El Sistema cuenta actualmente tres niveles de negociación:

- i. Un primer nivel, en la base, de negociación que generalmente se da en la empresa.
- ii. Un nivel intermedio de negociaciones, donde aparecen en forma paralela o acumulativa dos ámbitos: antes los Consejos de Salarios, y las negociaciones en niveles superiores (por sectores de actividad o cadenas productivas).
- iii. Un nivel superior donde el “Consejo Superior Tripartito” concentra el gobierno institucionalizado del sistema.

¹⁹ La Negociación Colectiva en Uruguay Análisis y Alternativas CINVE año 2008

²⁰ Ley Nº 17.904 del 2 de enero del 2006 Ley de Fuero Sindical

²¹ La Negociación Colectiva en Uruguay Análisis y Alternativas CINVE año 2008

²² CIT 87 OIT año 1948, CIT 154 OIT, año 1981

²³ Ley 18508 de 26.06.2009 “Ley de negociación colectiva en el marco de las relaciones laborales en el sector público”

Las partes pueden negociar por rama o sector de actividad, empresa, establecimiento, o cualquier otro nivel estimen oportuno.

Esta estructura de negociación responde a una forma de organización del trabajo que rigió desde la revolución industrial hasta mediados del siglo pasado, a lo que se denomina tradicionalmente como el “trabajo subordinado y en relación de dependencia”.

El cambio tecnológico en sus diferentes etapas, desde la incorporación de automatismos a los diferentes procesos industriales, pasando por el teletrabajo y llegando hasta el presente de la IA, pone sobre la mesa los cambios en los modelos de negocio y nuevas formas de organización del trabajo.

Entre los principales nuevos temas a resolver, pueden considerarse:

- Remuneraciones condicionadas por algoritmos;
- Flexibilidad y distribución del tiempo de trabajo;
- El pago del salario según la productividad;
- La individualización y desprotección del trabajador como “empresario” a través del trabajo autónomo;
- La deslocalización de los trabajadores de los centros tradicionales y por consiguiente también la desactualización de las tradicionales formas de resolución de conflictos entre empresas y sindicatos;
- Ubicación del trabajo en plataformas digitales en la estructura de negociación colectiva en el marco de los Consejos de Salarios;
- Revisión de la estructura de grupos de actividad para la negociación colectiva;
- Mayor participación del Estado en la facilitación de la negociación colectiva a nivel de suministro de información y otros apoyos técnicos

Los presentes desafíos y otros que pueden considerarse atendibles no deben soslayar cuál es el fundamento último del reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva: el logro de mayor igualdad en una relación jurídica marcada por la asimetría del poder que poseen ambas partes contratantes, a fin de poder mejorar las condiciones de trabajo de que disfruta una de ellas.²⁴

III.9.3 Deterioro significativo de la negociación colectiva en el sector público

El progreso que ha significado la adopción de la ley 18508 sobre negociación colectiva en el sector público no debe desconocer que se observan incumplimientos graves de la norma, que en la práctica no tienen mayores consecuencias para la Administración; en concreto, en muchos casos se ha omitido someter al mecanismo de la negociación colectiva decisiones referidas a las temáticas previstas en el art. 4° de la citada ley, que es muy clara en imponer un deber de negociar en un abanico de cuestiones

²⁴ Notas sobre Negociación Colectiva OIT , noviembre 2022.

vinculadas a las condiciones de trabajo y otros aspectos de interés para los trabajadores.

III.9.4 Revisión de la normativa sobre huelga de la LUC y decreto del Poder Ejecutivo

El art. 392° de la ley de urgente consideración equiparó el derecho de huelga a la libertad de trabajo de los no huelguistas y a la libertad del empleador de ingresar al establecimiento durante el ejercicio de la huelga.

La norma es confusa, ya que refiere al fenómeno de la huelga y no en particular a la ocupación del lugar de trabajo, modalidad que sí podría ameritar una ponderación con la libertad de trabajo y con el derecho a ingresar al establecimiento por parte del empleador.

El decreto 281/20 permite, además, que el empleador solicite en cualquier momento la desocupación del local de trabajo aun cuando la medida de huelga no impidiera el ingreso de los no adherentes a la medida o del personal de confianza de la empresa. Por esa formulación se entiende que es ilegal ya que de acuerdo al art. 392 la desocupación solo procedería si se impidiera el acceso a la empresa.

Se requiere una revisión de estas normas para ajustarlas de mejor manera al marco constitucional. Otro tanto debería hacerse con las normas sobre piquetes establecidas en la misma ley 19889 (urgente consideración).