

# RELATS

## NORMAS Y POLÍTICAS LABORALES Y SOCIALES

### LAS RELACIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR ESTATAL. LA EXPERIENCIA URUGUAYA

Héctor Zapirain

2016

#### **Sumario:**

**I. Introducción. II.** Breve recensión histórica de las relaciones colectivas en el sector público. **III. Contexto** político a partir del año 2005 y nuevas reglas de juego. **IV.** Vicisitudes y dilemas de unas relaciones colectivas en construcción. **V. Conclusiones.**

#### **Resumen**

Las relaciones colectivas de trabajo en el sector estatal uruguayo han experimentado en los últimos diez años cambios sustanciales. El advenimiento de la izquierda puso fin a más de quince años de políticas neoliberales en materia social y laboral, pero fundamentalmente generó un nuevo contexto político y sindical. Se observa que la negociación colectiva y el diálogo social en el sector público o estatal han cobrado un impulso importante. Aprobación de nuevas reglas de juego que tienden a favorecer el ejercicio efectivo de la libertad sindical por parte de los funcionarios públicos. No obstante ello la práctica refleja ciertas resistencias u obstáculos que muchas veces tensan las relaciones y dificultan avances mayores. En

realidad, como veremos en este trabajo, se trata de nueva etapa, una fase que se abrió a partir de marzo de 2005, y que sigue en construcción.

## **I. Introducción.**

En los últimos treinta años las relaciones colectivas en el sector público o estatal<sup>1</sup> han adquirido una especial relevancia lo que ha llevado a que se le prestara una mayor atención por parte de la doctrina, en particular de la doctrina ius laboralista. Un fenómeno cuyo origen obedece a una multiplicidad de causas, y al cual no es ajeno la evolución del Estado moderno.

No cabe dudas que los institutos del Derecho Colectivo o Sindical han tomado por asalto la ciudadela del Estado;<sup>2</sup> si bien aún persisten viejos resabios, rémoras de un pasado en que primaban las concepciones tradicionalistas del Estado, ello no ha sido obstáculo para que la sindicalización, la huelga y la negociación colectiva pasara a formar parte de los derechos comprendidos en el “Estatuto” del funcionario público.

Por otra parte, en el Uruguay, como consecuencia de los cambios políticos y jurídicos ocurridos a partir del año 2005 se genera un clima más propicio para el desenvolvimiento de las relaciones colectivas en el sector público. Un nuevo escenario que ha posibilitado que por primera vez en la historia del país los trabajadores del Estado contaran con instancias institucionalizadas de negociación colectiva.

---

\* Profesor Adjunto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social y Profesor Adjunto de Historia del Movimiento Sindical, Facultad de Derecho, Universidad de la República; y Profesor encargado del curso sobre Derechos de los funcionarios públicos en la Maestría de Derecho, orientación Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en la Facultad de Derecho (UDELAR); asesor jurídico del Plenario Intersindical de Trabajadores –Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT) Uruguay y docente de la Escuela Sindical de dicha Central.

<sup>1</sup> Aquí utilizamos las expresiones “sector público” y “sector estatal” en forma indistinta por cuanto en el Uruguay lo público es sinónimo de estatal.

<sup>2</sup> Ejemplo de ello es la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y la Recomendación complementaria (núm. 159).

Es en este período que se consagra, vía legislativa, un Sistema de Relaciones Colectivas para este sector; un régimen por el cual se regula la negociación colectiva y el relacionamiento entre el Estado y las organizaciones sindicales de funcionarios públicos.

En aras de una mayor claridad en el desarrollo del tema que nos hemos propuesto tratar aquí, realizaremos en primer lugar una breve reseña histórica de las relaciones colectivas en el Estado, un pantallazo sobre los comienzos y su posterior evolución. Luego, en segundo término, veremos el contexto político del último decenio y las nuevas reglas de juego que imperan; y en tercer lugar, se tratara de esbozar un cuadro de las principales dificultades y resistencias producidas ante los cambios introducidos; para culminar, a modo de conclusión, con algunas apreciaciones de carácter general.

## **II. Breve recensión histórica de las relaciones colectivas en el sector público.**

Desde una perspectiva histórica podemos identificar al menos cinco grandes etapas o periodos en lo que hace a las relaciones colectivas en el sector público: 1) Una etapa que podríamos calificar de inicial, caracterizada por la aparición de las primeras asociaciones de empleados públicos; 2) Una fase ulterior en la que se asiste a una evolución de estas formaciones y a un involucramiento de éstas en las luchas obreras; 3) Una tercera etapa signada por la imposición unilateral y arbitraria del Estado, un periodo de ausencia de libertades y de proscripción de la actividad sindical; 4) Un cuarto periodo donde aunado a un proceso de restauración de las libertades, la recomposición de las organizaciones sindicales de funcionarios públicos y un creciente peso de éstas en el conjunto del movimiento sindical afloran no sin resistencias y obstáculos las primeras experiencias de negociación colectiva

en el sector público; 5) Finalmente, la etapa más reciente, la que se abre a partir del año 2005 hasta la hora actual.

Veremos en esta parte las cuatro primeras etapas ya que la última será tratada en los numerales siguientes. Un abordaje sucinto – un tratamiento más amplio nos alejaría del plan trazado para este trabajo – pero que nos permitirá acercarnos a los antecedentes histórico-jurídicos de las relaciones colectivas de trabajo en el sector estatal uruguayo. Y, sobre todo, entender cómo ha sido el relacionamiento entre el Estado y los colectivos de trabajadores y cómo ello ha influido en la etapa presente.

La etapa que consideramos inicial coincide con un período histórico del país donde se da un fuerte crecimiento del empleo público; fenómeno político que tiene lugar entre los años treinta (principalmente a partir de la segunda mitad de la década) y el decenio siguiente. Consecuencia de las políticas aplicadas durante estos años, las cuales determinaron una expansión del Estado hacia actividades y servicios antes reservados a los privados, produciéndose un sensible incremento en el número de funcionarios públicos.<sup>3</sup> Según datos manejados por los historiadores de la época al año 1940 los funcionarios públicos ascendían a 46.000, cifra superior a la que se registraba diez años antes (según estimaciones 33.000 funcionarios en 1932 y 40.000 en 1937),<sup>4</sup> y que para mitad de la década había trepado a 50.000.

Cabe destacar que en el transcurso de este periodo se produce una transformación en la composición de la clase trabajadora uruguaya. Incide para ello el crecimiento del número de “obreros industriales” (consecuencia

---

<sup>3</sup> Políticas de sustitución de importación y protección de la industria nacional. A lo que debe sumarse que en la década de los años treinta la creación de empleo público constituyó un instrumento para combatir la desocupación y el desempleo.

<sup>4</sup> Benjamín Nahum, Manual de Historia del Uruguay, Tomo II: 1903 -2000, Ediciones de la banda Orinal, 12ª edición, febrero 2004(Montevideo), p.165.

del desarrollo industrial), el aumento de los trabajadores en el sector terciario (privados y estatales), la migración interna (del campo a las zonas urbanas) y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Pero también en este periodo asistiremos al nacimiento de un sindicalismo de nuevo cuño, cuyas características más sobresalientes tienen que ver con la forma de organización y la metodología de lucha. Se pasa del “*sindicato de oficio*” estructurado en torno a un oficio o profesión (gráficos, albañiles, cocheros, etc.) al “*sindicato de masa*” que nuclea a los trabajadores con independencia de su oficio o categoría laboral, donde prima la organización por rama o sector de actividad. Un sindicalismo con finalidad dualista, por cuanto combina la acción sindical (huelga) con la negociación y la presión política.<sup>5</sup>

No es casualidad que la mayoría de las actuales organizaciones de funcionarios públicos fueran creadas en esta época.<sup>6</sup> Allí surgen, entre otras, la Federación de Funcionarios de Salud Pública (FFSP 1941), la Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay (AEBU, 1942) la que nuclea a privados y públicos, Federación Uruguaya de Magisterio (FUM, 1942), Asociación de Funcionarios Judiciales (AFJU, 1943), Federación de ANCAP (FANCAP, 1944), Federación de Funcionarios de OSE (FFOSE, 1946), Asociación de Empleados y Obreros Municipales (ADEOM, 1947), Sindicato Único de la Administración Nacional de Puertos (SUANP, 1948), Unión de Funcionarios

---

<sup>5</sup> Un factor ideológico importante que influyó en esa transformación en el plano organizativo, y también en el ámbito de la metodología del accionar sindical, fue el ascenso de las corrientes marxistas y el declive de la influencia ácrata en el movimiento sindical uruguayo.

<sup>6</sup> Se registra, en cierta forma como una de las organizaciones pioneras en la esfera estatal, a la Asociación de Funcionarios Postales del Uruguay (AFPU) que fue fundada el 6 de enero de 1925.

Docentes y Administrativos de UTU(UFDAUTU, 1948) y la Agrupación UTE (AUTE, 1949).<sup>7</sup>

Si bien en esta primera fase las organizaciones de funcionarios públicos creadas tendrán fundamentalmente un carácter más bien asociativo – se asemejan más a las asociaciones de tipo social y cultural en cuanto a su objeto y finalidad – evolucionarán hacia formas asociativas de tipo sindical.

La segunda etapa estará signada mayormente por la crisis económica y las tensiones y conflictos sociales y políticos que azotaran al país durante el periodo que va desde los años cincuenta hasta la ruptura institucional del año 1973.

En el transcurso de este tiempo las organizaciones de funcionarios públicos no sólo adquirirán un nuevo carácter sino que participarán activamente en las luchas sindicales, así como en el proceso de construcción de la unidad sindical que culminará con la creación de la Convención Nacional de Trabajadores (CNT) en los años sesenta. Asimismo, la sindicalización entre los funcionarios y empleados del Estado se expande y consolida; en 1963 se crea la Federación Nacional de Profesores de Secundaria (FENAPES) y en 1964 la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE) que nuclea a la mayor parte de los sindicatos del sector público.

En la década de los cincuenta se suscitarán importantes conflictos que tendrán como protagonistas a los sindicatos de funcionarios públicos. Así pueden mencionarse a modo de ejemplo la huelga de Maestros (1951), el conflicto en ANCAP (1951), las huelgas del año 1952 (enfrentamiento a las Medidas Prontas de Seguridad decretadas por el Poder Ejecutivo ese año) y

---

<sup>7</sup> Vide Rodolfo Porrini, La nueva clase trabajadora uruguaya (1940 -1950), Serie Tesis de Posgrado en Humanidades (TPH), Universidad de la República, Facultad de Humanidades y ciencias de la Educación. Departamento de Publicaciones -2005, p. 177 y ss.

la huelga en la banca oficial (1955); conflictos que marcaran hitos importantes para el movimiento sindical. Precisamente, a raíz de la huelga en ANCAP y la acción desplegada de un conjunto de gremios en apoyo a los huelguista, nacerá el llamado Comité de Huelga Solidario (“Gremios Solidarios”) con participación de sindicatos del sector estatal (la Unión de Obreros de AMDET,<sup>8</sup> Gremios Portuarios, Asociación de Obreros, Empleados y Técnicos de ANCAP, etc.) que se caracterizará por llevar adelante acciones solidarios en apoyo a los gremios en conflicto.<sup>9</sup>

Por otra parte, a medida que irrumpen los primeros síntomas de agotamiento del modelo “neobatllista”<sup>10</sup> y la crisis se instala, comienza a producirse un creciente deterioro de las condiciones de trabajo en el Estado, factor que tendrá una incidencia gravitante en la transformación de las organizaciones de funcionarios públicos. La profundización de la crisis en los años siguientes, la agudización de los conflictos sociales y el enfrentamiento a las políticas económicas pautadas por el Fondo Monetario Internacional terminaran por conformar las características de estas organizaciones, ya plenamente insertadas en el movimiento sindical a través de Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado y la Convención Nacional de Trabajadores.

Estas etapas estarán cruzadas por el debate en cuanto a sí los funcionarios públicos quedaban o no comprendidos por el derecho a sindicalizarse y el derecho de huelga. Cuestiones no exentas de polémicas doctrinarias y políticas, sobre todo en lo referente al derecho a la huelga. La

---

<sup>8</sup> Compañía municipal de transporte colectivo urbano.

<sup>9</sup> Hugo Cores, *La lucha de los gremios solidarios (1947 -1952*, Editorial Compañero. Ediciones de la Banda Oriental, 1989, p. 195 y ss.

<sup>10</sup> “Neobatllismo” nombre con el cual suele denominarse una serie de características económicas, sociales, políticas e ideológicas que identifican el proceso histórico nacional entre 1947 y 1958. Se caracterizara esencialmente por la aplicación de algunas ideas centrales del batllismo de la primera época.

Constitución de 1934 había incorporado al elenco de los derechos fundamentales los derechos de sindicalización y de huelga.<sup>11</sup>

La visión tradicional, reflejada en la posición doctrinaria de Sayagues Laso, era contraria a reconocer a los funcionarios públicos estos derechos. Para este autor “...*los funcionarios públicos tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa de sus intereses profesionales...*” [En el marco del derecho de asociación consagrado en el artículo 39 de la Constitución] pero no poseen el derecho a constituir sindicato ni a utilizar la huelga “...*como instrumento de lucha de clases.*”<sup>12</sup>

Gran parte de la doctrina constitucionalista, fundamentalmente la corriente que podemos identificar con el pensamiento de Cassinelli Muñoz, admitía que los funcionarios públicos en virtud del artículo 57 de la Constitución de la República tenían derecho a sindicalizarse.<sup>13</sup> Para Cassinelli Muñoz la palabra “gremio” contenida en la citada disposición constitucional debía tomarse en su segunda acepción “...*conjunto de trabajadores de la misma profesión*”; a partir de allí dice Cassinelli Muñoz se deduce lógicamente que no se excluye a los sindicatos gremiales que agrupan a funcionarios del Estado.<sup>14</sup>

Mientras que, como bien señala Rivas, desde el campo ius laboralista siempre se sostuvo una postura favorable en el sentido de entender que los funcionarios públicos quedaban alcanzados por el derecho de

---

<sup>11</sup> Artículo 56, actual artículo 57 que reza. “*La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordarles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica.*” Y en su inciso final expresa: “*Declárase que la huelga es un derecho gremial...*”

<sup>12</sup> Enrique Sayagues Laso, Tratado de Derecho Administrativo I, 9ª edición a cargo de Daniel Hugo Martins, F.C.U., año 2010, p.367.

<sup>13</sup> “*La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales...Declárase que la huelga es un derecho gremial...*” (art.57 Constitución de la Republica).

<sup>14</sup> Horacio Cassinelli Muñoz, “*Régimen jurídico general de los trabajadores y estatuto de los funcionarios públicos*”, en La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Tomo 58 (año 1962), p. 233-234.



sindicalización.<sup>15</sup> Además, sí se tomaba en cuenta que el país había ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), podía concluirse sin mayores hesitaciones que no cabía duda alguna en cuanto a que éstos gozaban del derecho de sindicalización.

16

Con respecto a la huelga, su aceptación tanto por la doctrina cuanto por el estamento político fue más resistida. No obstante, producto de la propia evolución jurídica y política, como asimismo del contexto social de los años cincuenta y sesenta, llevó a reconocer el derecho de huelga a los funcionarios públicos.<sup>17</sup>

Por último, deben mencionarse dos normas que han tenido especial relevancia en este tema. El inciso 2º del artículo 65 de la Constitución – incorporado en la constitución de 1952 – que introduce un argumento de texto que ha servido para consolidar la posición favorable al reconocimiento del derecho de huelga en la esfera de los servicios públicos; y los artículos 4º y 5º de la Ley No.13.720, de 8/VI/1968, que habilitan la declaración de esencialidad en los servicios públicos, lo que – en buen romance – implicó reconocer que los funcionarios públicos tienen derecho a la huelga.

De la negociación colectiva durante estas primeras etapas debe decirse que tenía un desarrollo escaso o más bien nulo. El relacionamiento se basaba esencialmente en el conflicto, ello sin perjuicio de una práctica

---

<sup>15</sup> Daniel Rivas, "Las relaciones de trabajo en el sector público y el Convenio No. 151", Rev. Derecho Laboral, T. XXXII – No. 154 (abril-junio 1989), p. 298 -300. Martha Abella de Artecona, "La relación de trabajo en la Administración Pública", en Rev. Derecho laboral, T. XV, p. 350-352.

<sup>16</sup> Convenio núm. 87 fue ratificado por Ley No. 12.030 de 27/XI/1953. Por Ley 13.751, de 11/VII/1969, el país ratifica los Pactos Internacionales de las Naciones Unidas del año 1966, donde explícitamente se reconocen los derechos de libertad sindical de los funcionarios públicos.

<sup>17</sup> Puede verse: Aníbal Luis Barbagelata, en Rev. Derecho Laboral, T. VIII –No. 44 (noviembre 1951), p. 65-78; Francisco De Ferrari, "La huelga y los funcionarios públicos", Rev. Derecho Laboral, T. XIII, No. 75 (diciembre 1962), p. 250 – 264; Martha Abella de Artecona, "La huelga de los funcionarios públicos", en Rev. Derecho Laboral, T. XIV – No. 78 (julio-setiembre 1966), p.60-78; Alberto Ramón Real, "Constitucionalidad de la huelga de funcionarios públicos", en La Justicia uruguaya, T. XXVII (1953), p. 212-217.

muy extendida de contactos, conversaciones y acuerdos informales entre dirigentes y autoridades públicas los que permitían la salida de un conflicto o contemplar las reivindicaciones planteadas por los funcionarios; común era que en oportunidad de la discusión presupuestal, tanto en la etapa previa como durante el trámite parlamentario, las organizaciones de funcionarios públicos desplegaran una serie de acciones tendientes a hacer valer sus reclamos, lo que suponía entre otras cosas entablar verdaderas negociaciones.

Se ha expresado que en estas experiencias informales estaría el germen de la negociación colectiva en el sector público, señalándose que ello era lo que había sucedido en oportunidad de discutirse el Presupuesto Nacional en el año 1967. Proceso que había quedado trunco con el advenimiento de la dictadura.<sup>18</sup>

En lo que a la doctrina laboralista respecta, más allá de que para ésta el derecho a la negociación colectiva es inherente a la libertad sindical y que por ende, deriva del artículo 57 de la Constitución de la República, entendía que el Convenio núm. 98 era de aplicación a los funcionarios públicos. En otras palabras, los trabajadores del Estado también tenían derecho a la negociación colectiva.<sup>19</sup>

Dejando los periodos anteriores y yendo a la etapa que va de 1973 a 1984 – época aciaga para las tradiciones democráticas del país – debe decirse que estará pautada por la absoluta ausencia de libertades. Como el resto de las organizaciones sindicales los sindicatos de funcionarios públicos serán disueltos y proscriptos, clausurándose sus locales y expropiándose sus

---

<sup>18</sup> Racciatti, Octavio, Garmendia, Mario y Goldflus, “Relaciones industriales, incluyendo disputas colectivas, en el sector público”, en Rev. Derecho Laboral, T. XLIII-No. 199(julio-septiembre 2000), p. 576. Octavio Racciatti, “El derecho del trabajo en el sector público”, en Rev. Derecho Laboral, t. XLIV-No. 204 (octubre –diciembre 2004), p. 769.

<sup>19</sup> El Convenio, núm. 98, sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, fue ratificado por Uruguay en la misma oportunidad y por la misma ley que ratificó el Convenio núm. 87.

bienes; la mayoría de sus dirigentes y militantes fueron perseguidos, proscritos o encarcelados, y muchos marcharon al exilio.

Una etapa donde no se puede hablar de relaciones laborales sino más bien de imposición autoritaria del Estado. Durante este lapso se dictaron normas restrictivas que tuvieron como propósito reglamentar la actividad sindical y prohibir la huelga de los funcionarios y empleados públicos.<sup>20</sup>

Con el advenimiento de la reinstitucionalización democrática se abre un nuevo tiempo que se extiende hasta finales del primer lustro de este Siglo. Durante este período se declara la nulidad de las leyes restrictivas a la libertad sindical de los funcionarios públicos y se ratifican los Convenios sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y relativo a la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).<sup>21</sup>

El retorno a la Democracia ambientó la restauración y ampliación de la sindicalización en el sector público. Conjuntamente con la reaparición de las viejas organizaciones surgen otras nuevas, tal como es el caso del Sindicato Único de las Telecomunicaciones (SUTEL).<sup>22</sup> Pero además aparecen formas laxas de organizaciones que se van a constituir en sujetos de cierta relevancia en el escenario de las relaciones colectivas en la esfera estatal; en ese sentido pueden citarse a la Federación Nacional de Municipales, la Coordinadora de Sindicatos de la Educación (CSEU) y la Mesa Coordinadora de Entes.

También se retomaran las viejas prácticas de relacionamiento pautadas por el conflicto y la negociación informal, teniendo sus picos más altos en las

---

<sup>20</sup> La Ley Fundamental No. 3 prohibía la huelga de los Funcionarios públicos (fue declarada nula en la etapa de reinstitucionalización democrática por la Ley 15.738, de 13/III/1985). Sobre esta cuestión puede consultarse Carlos N. Sacchi, "La huelga de los funcionarios públicos después de la ley 15.738", en Rev. Derecho Laboral, núm. 137, p. 136-150.

<sup>21</sup> Ambos ratificados por Ley No. 16.039, de 8/V/1989.

<sup>22</sup> Creado el 19/X/1985.

instancias de presupuestales (aprobación del Presupuesto Nacional, Rendiciones de Cuentas y los Presupuestos anuales de las empresas industriales y comerciales del Estado).

Sin embargo a partir de los años noventa comienza a darse en ciertos sectores del Estado verdaderas instancias de negociación colectiva. Ello sucede principalmente a nivel de los entes industriales y comerciales del Estado (por ejemplo en la Administración Nacional de Puertos donde se celebran acuerdos que posteriormente son recogidos en resoluciones administrativas o en Decretos que aprueban el Presupuesto Anual del Ente).

Pero también ocurre en la Intendencia Departamental de Montevideo y en el Banco de Previsión Social.<sup>23</sup> En el caso del Banco de Previsión Social la celebración de convenios colectivos salariales por el Directorio del Banco dará lugar a cuestionamientos por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Ésta entendía que los convenios colectivos no podían incluir aspectos salariales porque constituían materia presupuestal. Para salvar las discrepancias planteadas se adoptan dos leyes que vienen a poner fin a los problemas suscitados regulando la negociación colectiva en ese ámbito.<sup>24</sup>

A impulso principalmente de COFE se creara la Comisión Permanente de Relaciones Laborales para la Administración Central y Organismo comprendidos en el artículo 220 de la Constitución.<sup>25</sup> Esta Comisión funcionara en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y que, tratándose de una instancia esencialmente de asesoramiento, tendrá muy poca trascendencia.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Ente Autónomo que tiene el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.

<sup>24</sup> El artículo 224 de la Ley 16.462, 11/I/1994 y Ley 16.560, 16VIII/1994 (autoriza al Banco de Previsión Social a celebrar con su personal convenios colectivos salariales).

<sup>25</sup> Poder Judicial, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Tribunal de Cuentas, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (excluidos los industriales y comerciales).

<sup>26</sup> Artículo 739, Ley No. 16.736, de 5/I/1996 (Ley de Presupuesto Nacional).

En el transcurso de estos años las relaciones colectivas entre las organizaciones sindicales de funcionarios públicos y los distintos gobiernos que se sucedieron estuvieron signadas por frecuentes conflictos, los que por lo general se agudizaban en las instancias presupuestales. Entre otros conflictos puede mencionarse las huelgas en el Poder Judicial, en ANCAP, en la Enseñanza Pública, la Universidad de la República y en los Registros Públicos.<sup>27</sup> Tal vez la etapa más álgida fue la época marcada por la resistencia a las políticas privatizadoras impulsadas por el Gobierno del Dr. Lacalle.<sup>28</sup> Un mojón importante de ese conflicto fue el referendo contra la ley que posibilitaba la privatización de las empresas públicas.

Más allá de las experiencias de diálogo y negociación colectiva que se desarrollan en determinados sectores de la Administración Pública, fundamentalmente a partir de los primeros años de la década de los noventa, el panorama en lo general se mantuvo mayormente incambiado.

Varios obstáculos se conjugaban para ello: a) la persistencia de cierta inercia ideológica reflejada en la resistencia a la aplicación de procedimientos de negociación colectiva en el Estado (predominancia de la concepción estatutaria y la idea del unilateralismo estatal en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos); b) la ausencia de reglas; c) la diversidad de situaciones que se presentan en el sector público; d) dificultades a la hora de negociar para identificar quien o quienes tienen el verdadero poder de representar a la Administración Pública.<sup>29</sup> Sumado todo ello, sin dudas, a la falta de voluntad política de los gobierno de turno.

### **III. Contexto político a partir del año 2005 y nuevas reglas de juego.**

---

<sup>27</sup> Durante el Gobierno del Dr. Luis Alberto Lacalle y siendo Ministro del Interior el Dr. Andrés Ramírez se desato un conflicto en la Policía, lo que puede considerarse como una primera experiencia de accionamiento sindical en este sector de los funcionarios públicos.

<sup>28</sup> Periodo 1990-1995.

<sup>29</sup> Américo Plá Rodríguez, "El trabajador público y los convenios colectivos", en Trabajo y Seguridad Social, Año 1986, No. 8, Editorial El Derecho (Universidad Católica Argentina), p. 673-684.

Las relaciones colectivas de trabajo no se dan en forma aislada, con prescindencia del contexto político, sino que por el contrario se encuentran fuertemente condicionadas a las vicisitudes y altibajos de éste. De allí que no resulta indiferente la postura que asuma el sistema político ante la cuestión de las relaciones colectivas en el sector público.

El advenimiento de la izquierda al gobierno comportó un profundo quiebre con las políticas de los gobiernos precedentes y abrió un nuevo escenario para las relaciones laborales en el Estado. Esto queda reflejado no bien se instala el nuevo gobierno en marzo de 2005. Entre las primeras medidas adoptadas figura la puesta en marcha de un sistema de diálogo y negociación tanto para el ámbito privado como para el sector público; la reinstalación de los Consejos de Salarios y la apertura de la negociación colectiva para los funcionarios públicos – reivindicaciones del movimiento sindical – formaban parte de la plataforma electoral de la fuerza política que había triunfado en las elecciones nacionales de octubre de 2004.

Señala Daniel Mesa que por primera vez en la historia del país comienza a delinearse la construcción de un sistema de negociación colectiva en el sector público, acordándose que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina de Servicio Civil actuarían en representación del Poder Ejecutivo y de las Empresas públicas en los distintos ámbitos de negociación.<sup>30</sup> Un aspecto no menor dado que se determinaba con precisión quienes podían actuar con verdadero poder de representación por parte del Estado, eliminando uno de los obstáculos que habían impedido el desarrollo normal de la negociación en el sector público.

---

<sup>30</sup> Daniel Mesa, "El proceso de negociación colectiva del sector público y su consolidación: la Ley No. 18508", en Transformación, Estado y Democracia. Revista de la Oficina Nacional del Servicio Civil, Nueva Época, Año IV -2009, No. 41, p. 72.

Esas decisiones serán materializadas en el Decreto No. 104/005, de 7/III/2005 por el cual se convoca a las organizaciones representativas de funcionarios públicos a una mesa de negociación bipartita. En los considerandos se establecía: *“Que en la particular etapa del país que se inicia, es firme propósito de este gobierno que asume, fomentar y promover en toda su extensión la participación y negociación colectiva para unas relaciones sanas y equilibradas entre el Estado y sus funcionarios.”*

La mesa de negociación que se creaba tenía dos objetivos fijados por el Decreto: a) Debatir sobre la instrumentación de una regulación marco que posibilitara la negociación en la esfera estatal; b) Negociar salarios y condiciones relacionadas con la prestación de funciones en el ámbito de la Administración Pública. Un decreto posterior, Decreto No. 113/005, de 15/III/2005, establecerá que a los efectos de su funcionamiento la mesa de negociación queda conformada por tres grupos, se define además la cuestión de la representatividad y se atribuye al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el rol de coordinador y moderador con el fin de facilitar y garantizar el desarrollo normal del proceso de negociación entre las partes.<sup>31</sup>

Producto de estas instancias de negociación será el Acuerdo Marco suscrito entre el Estado y las organizaciones sindicales el 22 de julio de 2005. Este acuerdo tendrá una importancia crucial por cuanto traza un nuevo rumbo para las relaciones colectivas en el sector público; ello queda plasmado sin ambigüedad o equívocos, más allá del contenido del acuerdo, en las declaraciones formuladas por ambas partes en el preámbulo del documento. El espíritu que alienta ese cambio de rumbo se refleja nítidamente en el siguiente párrafo de la declaración: *“Las relaciones, diálogo*

---

<sup>31</sup> A) Poder Ejecutivo e Instituto del Niño y Adolescente; B) Instituto Nacional de Colonización, AFE, UTE, ANCAP, PLUNA, ANP, ANTEL y Adm. Nacional de Correos (queda fuera el BPS que será incluido posteriormente por el Decreto 118/005, de 21/III/2005); C) Tribunal de la Contencioso Administrativo, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas y Entes Autónomas de Enseñanza Pública. Los organismos excluidos son el Poder Judicial, el Poder Legislativo y las Intendencias Municipales.

*y negociación desde el punto de vista institucional se han expresado por medio de la negociación colectiva dirigida prioritariamente al ámbito privado, y hoy día trascendiendo dicho ámbito, nos abocamos a abarcar a la esfera pública. Es imposible avanzar en nuevas base de sociedad sin negociación colectiva que como lo indica el Convenio Internacional del Trabajo No. 154 se extiende a todas las materias relativas a las condiciones de trabajo y empleo. Construir en el Uruguay hoy, nuevas bases para ello, después de su casi inexistencia y sin aplicación de las leyes vigentes en la materia no es tarea sencilla, se necesitara la acción decidida de muchos, especialmente de los actores – trabajadores y gobierno – que debemos junto construir un nuevo relacionamiento.”*

El Acuerdo celebrado define el marco normativo y deja constancia del firme propósito del Gobierno de fomentar y promover en toda su extensión la participación y la negociación colectiva entre el Estado y sus funcionarios; crea el Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público y aborda una serie de cuestiones de interés común: a) Negociación de buena fe y derecho de información; b) Condiciones de trabajo, salud e higiene laboral; c) Igualdad de oportunidades; d) Referente a las diversa formas de contratación del Estado; e) Capacitación y formación profesional; f) Mecanismo de reforma de la gestión pública; g) Carrera administrativa; h) Fuero sindical y libertad sindical; i) Prevención de conflictos; j) Criterio de interpretación; k) Integración de los convenios colectivos celebrados. Pero sobre todo, las partes acuerdan abocarse a la elaboración de un proyecto de ley de negociación colectiva para la esfera estatal, definiendo criterios para su implementación en función de las autonomías y poderes del Estado, “*así como el más pleno ejercicio de los derechos sindicales*”.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Recuérdese que Uruguay había sido objeto de observación por parte de los organismos de contralor de la OIT por la inexistencia de un marco adecuado que facilitara la negociación colectiva en el sector estatal.



Fruto del proceso de negociación que se da en el Consejo Superior será el proyecto de ley que finalmente se convertirá en la Ley No. 18.508, de 26/VI/2009, por la cual se institucionaliza la negociación colectiva en la esfera del Estado.

Norma ésta que a juicio de Mario Pomatta, asesor jurídico de la Central Sindical y participante directo en las negociaciones que llevaron a la elaboración del proyecto de ley, comporta un cambio de paradigma en las relaciones colectivas en el Estado.<sup>33</sup> Afirma este asesor que ya en el artículo primero se adopta una fórmula que “*innova saludablemente en la materia*” al definir al cuerpo normativo creado como un Sistema de Relaciones Laborales en el Sector Público, inspirándose en los Principios generales de derecho y en las normas de carácter supranacional que consagran Derechos Humanos fundamentales, en especial los convenios de la OIT, así como en las disposiciones constitucionales (artículos 57,65, 72 y 332 de la Constitución de la República).

La ley que se estructura en tres partes (Principios Generales, Estructura del sistema de negociación colectiva y prevención de conflictos colectivos) no solamente establece un conjunto de principios que inspiran y rigen las relaciones laborales en el sector público sino que también regula los niveles de negociación tanto en el ámbito de la Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, como de los organismos del artículo 220 de la Constitución y de los Gobiernos Departamentales (Intendencias Municipales, Junta Departamentales y Juntas Locales). Define las materias que pueden ser objeto de negociación, la integración de la representación del Estado y los

---

<sup>33</sup> Mario Pomatta, “La nueva ley sobre negociación colectiva en el sector público”, en Revista Transformación...obra citada..., p.74.

sujetos sindicales legitimados para negociar en cada nivel o mesa de negociación.

Asimismo, durante este periodo, se adoptaran otras normas que tratan aspectos vinculados a los derechos colectivos de los trabajadores del Estado.

Una de esas normas es la Ley No. 17.940, de 2/II/2006, relativa a la protección y promoción de la Libertad Sindical. Norma que estatuye un régimen de protección al ejercicio de la actividad sindical; consagra la nulidad absoluta de cualquier acción u omisión tendiente a perjudicar a un trabajador en relación con su empleo por desarrollar actividad sindical; asimismo prevé una serie de medidas tendientes a promover dicha actividad: uso de carteleras, retención cuota sindical y licencia remunerada para el ejercicio de la actividad sindical. Si bien al principio su aplicación a los funcionarios públicos despertó ciertas resistencias, resabios de la vieja concepción estatutaria, la cuestión quedara finiquitada tras pronunciamientos judiciales en el sentido de considerar que dicho régimen tuitivo abarcaba también a los funcionarios públicos.<sup>34</sup>

Otra norma es la Ley No.19.121, de 20/VIII/2013, por la cual se instituye un nuevo Estatuto de los funcionarios presupuestados y contratados del Poder Ejecutivo. Estatuto que es de aplicación a todo los funcionarios del Poder Ejecutivo con excepción de diplomáticos, funcionarios consulares, militares, policías y magistrados del Ministerio Público y Fiscal. En lo esencial, y lo que aquí interesa, es que a diferencia del viejo estatuto del año 43 el nuevo estatuto contiene una disposición por la cual se declara que los funcionarios públicos comprendidos por el Estatuto “...*tienen derecho a la*

---

<sup>34</sup> Entre otras puede verse Sentencia No. 1609, de 20/VII/2012, de la Suprema Corte de Justicia.

*libre asociación, a la sindicalización, a la negociación colectiva, a la huelga y a la protección de las libertades sindicales.*<sup>35</sup>

Con relación al personal policial – categoría particular de funcionarios públicos – el régimen establecido por la Ley 19.315, de 18/II/2015 (Ley Orgánica Policial), reconoce el derecho de estos funcionarios a sindicalizarse. De manera pues, que se pone término así a una situación hecho ya que, al margen de cualquier regulación, habían surgido varias organizaciones de tipo sindical constituidas por funcionarios policiales. Organizaciones, que por otra parte, desplegaban acciones reivindicativas y de defensa de sus intereses, participando de las actividades del movimiento sindical.

No obstante reconocerse el derecho de sindicalización, la cita ley prohíbe a los policías y bomberos el ejercicio de la huelga, la ocupación de los lugares de trabajo y los piquetes que obstaculicen el libre acceso a dichos lugares o al normal desarrollo de las actividades.<sup>36</sup>

Por último y completando este panorama normativo deben mencionarse los Decretos 401/008, de 18/VIII/2008 y 354/010, de 2/XII/2010. El primero dispone el descuento del salario en forma proporcional en los casos de medidas sindicales que supongan disminución de tareas dentro del horario habitual; y el segundo, trata de la ocupación por parte de los trabajadores de una dependencia públicas y el procedimiento a seguir para el desalojo de los ocupantes. Ambos cuestionados por las organizaciones sindicales.

Resumiendo, el cambio político operado en el país a partir del año 2005 generó condiciones favorables para el desenvolvimiento de las

---

<sup>35</sup> Art. 28.

<sup>36</sup> Literal M, art. 35.

relaciones colectivas en el sector público. El ejercicio pleno de los derechos de sindicalización y la existencia de instancias de diálogo y negociación colectiva dieron marco a un escenario remozado por donde discurren, no exentas de dificultades y tropiezos, las relaciones entre el Estado y las organizaciones sindicales de funcionarios públicos.

#### **IV. Vicisitudes y dilemas de unas relaciones en construcción.**

Al analizar las relaciones colectivas en el sector público del periodo que estamos tratando conviene distinguir tres ciclos: a) el primero se sitúa en el primer gobierno del Frente Amplio (primera Presidencia del Dr. Tabaré Vázquez); b) el segundo va tener lugar en lo que denominados la “Administración Mujica”,<sup>37</sup> c) y el tercero que se inicia en 2015 con el segundo mandato del Dr. Vázquez.

Un dato previo. A diferencia de lo ocurrido en la actividad privada la sindicalización en el sector público no fue mayormente afectada durante los años de apogeo “neoliberal”.<sup>38</sup> Los niveles de sindicalización en el sector estatal se mantuvieron más o menos estables, asistiéndose además a un creciente peso de las organizaciones de funcionarios públicos en el contexto sindical.

Notorio ha sido que en el transcurso de los años noventa, coincidiendo con un cierto declive de las “organizaciones obreras”, los sindicatos de funcionarios públicos adquirieron mayor peso y protagonismo a nivel del movimiento sindical organizado.<sup>39</sup> Un primer dato de la realidad, es que las organizaciones de funcionarios públicos ingresan a esta nueva etapa en

---

<sup>37</sup> Periodo de la Presidencia de José Mujica Cordano.

<sup>38</sup> 1990-2004.

<sup>39</sup> Actualmente se estima que las organizaciones sindicales de funcionarios públicos nuclean el 52% de los trabajadores sindicalizados, en un total de aproximadamente de entre 400.000 y 450.000 afiliados.

mejores condiciones que la mayoría de las organizaciones sindicales del sector privado.

En el escenario sindical aparece un fenómeno nuevo y ciertamente novedoso: el surgimiento de organizaciones sindicales de policías y bomberos. Organizaciones que irrumpen en la escena sindical con sus planteamientos y reivindicaciones propias. Una situación no exenta de complejidades para el movimiento sindical y para el gobierno. Sí bien una parte de estas organizaciones se afiliaran al PIT-CNT, exhibirán una tendencia a la fragmentación producto de la propia inexperiencia y la carencia de formación sindical.<sup>40</sup>

La primera fase estará signada, más allá de altibajos, por la preocupación de ambas partes por cristalizar y poner en funcionamiento espacios de diálogo y de negociación. Primero las mesas de negociación que posibilitaron el Acuerdo Marco y el proceso que culmina con el proyecto de ley de negociación colectiva; luego, aprobada la ley, la conformación de ámbitos formales de negociación por niveles en la Administración Central y Entes Autónomos y Servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, estableciéndose tres niveles para la negociación salarial: a) Consejo Superior de Negociación Colectiva en el Sector Público; b), Sectorial o por rama; c) por inciso u organismo; así como Mesas de Negociación en aquellos organismo con autonomía funcional o territorial.

En el plano salarial la negociación se orienta esencialmente a la recuperación del salario perdido durante la administración Batlle.<sup>41</sup> Si bien los sindicatos no compartieron plenamente las pautas del Poder Ejecutivo en

---

<sup>40</sup> La Coordinadora Nacional de Sindicatos Policiales creada el 4 /X/2006 está afiliada al PIT-CNT.

<sup>41</sup> En diciembre de 2007 se suscribió el “Convenio de ajuste salarial del Consejo Superior de Negociación Colectiva de los Funcionarios Públicos 2008-2010”. Recuérdese que en el año 2002 – durante la Administración del Dr. Jorge Batlle – el Uruguay sufrió una de sus peores crisis económicas y financiera, lo que llevo a una brutal rebaja salarial y una desocupación masiva cercana al 25% de la PEA (sin contar el subempleo, y los informales que llegaron al 40%).

materia de incrementos salariales ello no fue óbice para arribar acuerdos. Adviértase, por otra parte, que en estas negociaciones los criterios utilizados para fijar los aumentos fueron similares a los aplicados para el sector privado, y los ajustes fijados combinaron un componente por concepto de inflación y un porcentaje de recuperación por encima de la inflación.<sup>42</sup>

Destaca Laura Bajac que en este periodo se firmaron aproximadamente 60 actas de acuerdos, entre las cuales figuran los acuerdos salariales en banca oficial, en la enseñanza pública, en las empresas estatales, en el Poder Judicial y en la Administración Central y los Organismos del 220 de la Constitución de la República.<sup>43</sup>

Pero no solamente se negociaron salario, sino que también se llevaron adelante intentos de negociación sobre otros aspectos, tales como, la gestión y la eficiencia económica y social, el denominado “Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones-SIRO”, y cuestiones relativas a la transformación democrática del Estado.

No obstante estos avances, se pusieron en evidencia ciertas resistencias a los nuevos tiempos; es así que las principales dificultades – indica la autora citada – se dieron en torno a la negativa de algunos organismos a integrarse al nuevo sistema de negociación colectiva, dado que se negaron sistemáticamente a negociar en presencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.<sup>44</sup>

Un componente negativo viene a abrir una grieta en ese proceso de acercamiento y de confianza que había comenzado a construirse a partir del año 2015. Ese elemento será el Decreto 401/008 dictado por el Poder

---

<sup>42</sup> Las relaciones laborales en Uruguay. 10 años de cambios. OIT –PIT-CNT (Instituto Cuesta Duarte), Montevideo, año 2014, p.85-86.

<sup>43</sup> Laura Bajac, “Los tres grandes periodos de la negociación colectiva en el sector público”, en Revista Transformación...obra citada...p.77-78.

<sup>44</sup> Ídem. p. 78.

Ejecutivo, el que generará un malestar y firme rechazo por parte de las organizaciones representativas de funcionarios públicos y del PIT-CNT. Entendiendo éstas, que se violentan disposiciones fundamentales relativas a la libertad sindical y que además fue impuesto en forma inconsulta, desconociéndose los ámbitos de negociación. Tal vez sea éste el primer gran desencuentro que se produce en esta nueva etapa de relacionamiento.

Por último, cabe destacar, que sin dudas uno de los hechos más relevante desde el punto de vista jurídico normativo de esta primera fase es la institucionalización de la negociación colectiva; circunstancia que habilitó no sólo un cauce formal sino, sobre todo, más racional para los procesos de negociación y de relacionamiento colectivo en el sector público. Vino a subsanar una ausencia de reglas que conspiraba para un relacionamiento más fluido y menos traumático en esta esfera de las relaciones colectivas de trabajo.

En cuanto al período de la “Administración Mujica” (2010 -2014) el relacionamiento colectivo se caracterizará por frecuentes desencuentros y por un estado de rispidez casi constante. Reiterados cruzamientos verbales y mediáticos generaran una atmosfera de enfrentamiento y conflicto que tendrá efectos negativos para el sistema de relaciones laboras en este sector.

La aplicación del Decreto 401/008 (conflictos en ANCAP y Biblioteca Nacional), los intentos del gobierno por dar una solución al problema de los ferrocarriles, la aprobación de la ley sobre la participación pública y privada y la discusión del proyecto sobre un nuevo estatuto de los funcionarios públicos, fueron algunos de los temas que suscitaron desencuentros y álgidos enfrentamientos entre el gobierno y las organizaciones de funcionarios públicos. De este período es el decreto sobre desalojo de dependencias públicas en caso de medidas de ocupación sindical.

También durante esta etapa se pondrá a prueba el sistema de negociación colectiva creado por la Ley No. 18.508, el que si bien había entrado en vigencia en el periodo anterior, será de la práctica de estos años que podrán extraerse conclusiones sobre su funcionamiento.

El funcionamiento del sistema de negociación colectiva en el sector público no ha estado exento de obstáculos. De allí que podemos afirmar que, en términos generales, han existido déficits y dificultades, no solamente para el desarrollo normal de la negociación colectiva sino también para consolidar una práctica de relacionamiento menos traumática.

Entre los obstáculos que pueden percibirse encontramos: resistencia de los jefes a negociar con los sindicatos (existe un temor acendrado entre éstos de estar cediendo en sus potestades), la falta de formación adecuada para llevar adelante un proceso de negociación (tanto del lado sindical como de las autoridades) y sobre todo, una cierta persistencia de viejas prácticas y una ausencia de “cultura negocial”. Todo lo cual conspira para que las relaciones colectivas transiten por cauces más normales y dinámicos.

Un aspecto no menor es el problema suscitado, en cuanto a su cumplimiento, de los convenios celebrados cuyo contenido es salarial. Constituyendo lo salarial materia presupuestal, ese convenio para su aplicación debe ser recogidos en una norma presupuestal. Ahora bien. ¿Qué pasa si ello no sucede? <sup>45</sup> A nuestro criterio hay indudablemente incumplimiento del convenio colectivo celebrado por parte del Estado.

En determinados organismos del Estado las relaciones colectivas han sido tormentosas, como es el caso por ejemplo en la Corte Electoral o en

---

<sup>45</sup> Esta no es una cuestión meramente teórica, en los hechos ha sucedido recientemente con motivo de la aprobación del Presupuesto quinquenal por el Parlamento donde no se contempló un acuerdo sobre sistema salarial celebrado entre la Corte Electoral y sus funcionarios.



cierto momento en la Dirección General Impositiva, así como en otros sectores de la Administración Pública.

A nivel de los Gobiernos Departamentales, salvo el caso de la Intendencia Municipal de Montevideo y alguna otra, la negociación colectiva siempre ha sido una cuestión problemática lo que llevó a que la Federación Nacional de Municipales<sup>46</sup> denunciara esa situación ante el Congreso Nacional de Intendentes y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.<sup>47</sup> Situación que en sustancia ha permanecido incambiada hasta el momento actual, aunque recientemente han surgido algunas señales positivas.<sup>48</sup>

Un tema que merece que nos detengamos un momento es el que tiene que ver con el papel que la ley 18.508 otorga al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. De acuerdo a dicha norma legal este Ministerio es el encargado de velar por la aplicación de la ley. En tal carácter deberá coordinar, facilitar y promover las relaciones laborales y la negociación colectiva en el sector público; asimismo deberá cumplir funciones de conciliación y de mediación y deberá disponer de medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.

Ahora bien. ¿Cómo ha funcionado esto en la práctica? Véase que la propia ley, cuando define la representación del Estado, tanto ante el Consejo Superior cuanto en el segundo nivel, integra esa representación con dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y en el caso del Consejo uno de estos representantes lo presidirá.<sup>49</sup> Circunstancia ésta que sin lugar a dudas provoca una cierta confusión. A nuestro criterio colide con

---

<sup>46</sup> Organización de carácter nacional que nuclea a las organizaciones sindicales de funcionarios municipales de los distintos Departamentos en que se divide el país.

<sup>47</sup> Las relaciones laborales en...obra citada...p.89.

<sup>48</sup> Habría un compromiso del Congreso de Intendentes (negociaciones en la cual habrían participado el Ministro de Trabajo y el Director Nacional de Trabajo) se abrir una discusión con la Federación Nacional de Municipales encaminadas a celebrar un acuerdo marco similar al que se suscribió en el 2005.

<sup>49</sup> Los representantes del MTSS también podrán participar en las mesas de negociación del tercer nivel (inciso u organismo). Artículo 11, 12 y 13 de la Ley No. 18.508.

las competencias asignadas por la ley a este Ministerio (art.9º). Esto en la práctica ha generado más de una dificultad.

Es frecuente, tratándose de situaciones conflictivas, no saber qué papel juegan los delegados del Ministerio de Trabajo en las negociaciones (actúan como mediadores o representan al Estado), cuestión que por cierto tampoco es cómoda para éstos. He aquí una falencia importante de la norma que deberá ser corregida en una futura reforma.

Otra cuestión vinculada, es la ausencia de instrumentos legales adecuados para que el Ministerio de Trabajo pueda llevar adelante con eficacia la tarea que la ley le encomienda. Ante la negativa o reticencia de un organismo estatal de negociar con la organización sindical o concurrir al Ministerio cuando es convocado, la DINATRA o el Ministerio no disponen de mecanismos correctores o que permitan sancionar las conductas omisas de las autoridades responsables. Por lo que, la competencia atribuida de velar por la aplicación de la ley, queda en una mera función simbólica.

En la hora actual y sin perjuicio de algunos episodios negativos, las relaciones entre el nuevo gobierno y organizaciones de funcionarios públicos parecen encaminarse hacia una nueva fase de relacionamiento. Prueba de ello es que el gobierno viene revalorizando los ámbitos de negociación en el sector público, particularmente el Consejo Superior de Negociación Colectiva.

A través de los representantes de las organizaciones de funcionarios públicos en ese Consejo, se ha presentado una propuesta de agenda para la discusión; propuesta que en lo central apunta a celebrar un nuevo Acuerdo Marco que incluya una serie de temas que son de interés para los trabajadores del Estado (criterios de ajustes y evolución del salario, instalación de comisiones paritarias en materia de salud y seguridad laboral,

sistema y modalidades de contratación pública, paritarias referidas a la planificación estratégica vinculada a los proyectos de desarrollo (industriales, energéticos, medio ambientales, infraestructura, etc.) y el ejercicio y efectividad de la libertad sindical (en particular la cuestión de la vigencia y aplicación del Decreto 401/008).

Una característica ya tradicional del primer año de una nueva administración es el debate en torno al Presupuesto quinquenal, un momento en el que el nivel de conflictividad en el sector público adquiere una mayor visibilidad. Y en esta oportunidad ello no fue la excepción, por lo cual las relaciones colectiva de trabajo en estos primeros meses de gobierno han estado teñidas por esa discusión y los conflictos que esta genera.

La conflictividad más aguda se ha dado, sin lugar a dudas, en el sector de la Enseñanza Pública, esto sin perjuicio de otros conflictos notorios como por ejemplo en el INAU, ASSE, Corte Electoral, Ministerio de Desarrollo Social y Poder Judicial.<sup>50</sup>

El conflicto y la huelga en la enseñanza pública trajeron aparejado que el gobierno decretara la esencialidad de este servicio público, decisión que no solamente agravó la situación sino que puso en jaque al Poder Ejecutivo y al propio sistema de relaciones laborales. Tras fuertes movilizaciones y arduas negociaciones finalmente la resolución de esencialidad fue levantada sin que se aplicara. Un desliz del gobierno que deberá verse como influye para el futuro.

## **V. Conclusiones**

El actual sistema de relaciones colectivas en el sector público es producto de un largo y lento proceso de superación de trabas ideológicas,

---

<sup>50</sup> En realidad el conflicto del Poder Judicial se arrastra desde la administración anterior.

políticas y jurídicas. Un proceso donde la expansión del Derecho del Trabajo, la propia evolución del sistema político y la acción sindical lograron romper las inercias y vencer los obstáculos que impedían la aplicación de los institutos del derecho colectivo o sindical a los trabajadores del Estado.

De la etapa inicial marcada por la aparición de las primeras asociaciones de funcionarios públicos hasta los años actuales han transcurrido más de setenta años, lapso de tiempo en el cual primero se libró una batalla por el reconocimiento del derecho de sindicalización, luego por el derecho a la huelga y finalmente por el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos.

El reconocimiento de la negociación colectiva ha sido el último logro de ese extendido y complejo proceso de construcción de las relaciones colectivas en el sector público uruguayo, y si bien podemos ver en ello una consecuencia natural del devenir histórico, no podemos dejar de apuntar que el nuevo escenario político que se abre a partir de 2005 fue la llave que habilitó ese reconocimiento e inauguró un nuevo tiempo. Una etapa que a nuestro criterio, continúa en construcción.

...///...