

DEBATE

Las recientes observaciones de la OIT a la ley de negociación colectiva de Uruguay

Recent ILO observations on Uruguay's collective bargaining law

Fecha de envío: 10/06/2026 – Fecha de aceptación: 16/07/2026

Jorge Rosenbaum Rimolo

Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad
Social

jrosen@adinet.com.uy

RESUMEN: Se aborda el reingreso de Uruguay en 2026 a la "lista corta" de la OIT por incumplimiento del Convenio 98, producto de una controversia de más de diecisiete años sobre el contenido de la Ley 18.566. Aunque una norma posterior, la Ley 20.145 de 2023, subsanó varios cuestionamientos empresariales —como la ultraactividad y la no injerencia en los niveles de negociación—, subsiste el reclamo empresarial por la intromisión estatal en los Consejos de Salarios, al intervenir en ajustes salariales generales y regulación de condiciones de trabajo. Mientras las cámaras empresariales exigen limitar el tripartismo a salarios mínimos para resguardar la autonomía bipartita libre y voluntaria de la negociación, el movimiento sindical (PIT-CNT) defiende el modelo tripartito como pilar fundamental de equilibrio social. Actualmente, el Poder Ejecutivo busca resolver esta situación de estancamiento mediante el diálogo social, la asistencia técnica de la OIT y los informes de avances que debe producir en septiembre de 2026, intentando adecuar la normativa, pero sin dismantelar la histórica matriz de protección social uruguaya.

PALABRAS CLAVE: negociación colectiva, Consejos de Salarios, Organización Internacional del Trabajo, Convenio 98, lista corta ("lista negra")

ABSTRACT: The document addresses Uruguay's re-entry in 2026 to the ILO's "short list" for non-compliance with Convention 98, as a result of a controversy of more than seventeen years over the content of Law 18.566. Although a subsequent regulation, Law 20.145 of 2023, corrected several business issues – such as ultra-activity and non-interference in bargaining levels – the business claim for state interference in the Wage Councils, by intervening in general salary adjustments and regulation of working conditions, remains. While the business chambers demand limiting tripartism to minimum wages to safeguard the free and voluntary bipartite autonomy of negotiation, the trade union movement (PIT-CNT) defends the tripartite model as a fundamental pillar of social balance. Currently, the Executive Branch seeks to resolve this situation of stagnation through social dialogue, technical assistance from the ILO and progress reports that must be produced in September 2026, trying to adapt the regulations, but without dismantling the historic Uruguayan social protection matrix.

KEYWORDS: collective bargaining, Wage Councils, International Labour Organization, Convention 98, shortlist ("blacklist")

1. Introducción y contexto histórico

El modelo uruguayo de relaciones colectivas del trabajo, y en particular del sistema predominante en la negociación colectiva como instituto medular de la libertad sindical, está asociado a una innegable tradición y práctica del tripartismo.¹ Al menos

¹ Informe RELASUR: "Formas de Tripartismo en Uruguay", Ministerio de Trabajo de España y OIT, Montevideo, FCU, 1995. Ermida Uriarte, Oscar, "El protagonismo de los consejos de salarios en el sistema laboral uruguayo", rev. Derecho laboral N° 229, Montevideo, enero-marzo 2008; "Diálogo Social: Teoría y Práctica", Revista de Relaciones Laborales N.º 3, Montevideo, diciembre, 2003. Barbagelata, Héctor Hugo, "Los actores de las relaciones laborales", El particularismo del Derecho del Trabajo, FCU, 1a Edición, Montevideo, 1995. Raso Delgue, Juan y Rosenbaum Rimolo, Jorge, "El Centenario de la OIT y

ello ocurre en el sector privado desde mediados del siglo XIX, ya que –como hemos tenido ocasión de señalarlo– las modalidades de negociación colectiva actúan transversalmente, en un marco en el que los Consejos de Salarios han echado raíces muy fuertes para el funcionamiento del sistema social y laboral desde su implementación por la Ley 10.449 de 12 de noviembre de 1943.²

De allí que para comprender por qué en torno a estos órganos tripartitos se generan posiciones e intereses encontrados como los que saltan a la vista en los últimos años, sea necesario recordar y observar su historia. No se trata de una innovación reciente su creación ni su funcionamiento; por el contrario, tienen más de ocho décadas de vida y forman parte de la identidad de aquel modelo de interacción colectiva que venimos de referir como característica de nuestro país.

Originariamente, nacieron como uno de los métodos de fijación de salarios para dar cumplimiento a los Convenios Internacionales de la OIT Nos. 26, 99 y 131 (sobre salarios mínimos), normas tempranamente ratificadas por Uruguay.³ Y a partir de su implementación y desenvolvimiento a fines de los años cuarenta, se arraigaron en el sistema laboral nacional a lo largo de tan largo tiempo, claro está que alternando entre períodos de funcionamiento activo, otros de discontinuidad y luego de su reinstauración.⁴

la legislación laboral uruguaya”, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Montevideo, febrero 2020. Barreto Ghione, Hugo, “El intervencionismo en la negociación colectiva en Perú y Uruguay. Dimensiones y usos del Derecho”, Laborem, Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo N° 11, Lima, 2011.

² Rosenbaum Rimolo, Jorge, “Los Consejos de Salarios: una virtuosa experiencia de interacción tripartita en Uruguay”, Estudios en Homenaje al Prof. Alfredo Villavicencio, Ed. Palestra y PUCP, Lima, julio 2024.

³ Plá Rodríguez, Américo, El salario en el Uruguay: su régimen jurídico, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1956. Rodríguez Azcúe, Álvaro, “Los métodos de fijación del salario en el Uruguay y los particularismos del Derecho del Trabajo”, Revista de la Facultad de Derecho N° 31, Montevideo, julio-diciembre 2011.

⁴ Una primera conculcación ocurrió en 1968, cuando para enfrentar la crisis económica e hiperinflación, se congelaron por ley los precios y salarios. Este contexto se prolongó durante los 14 años del gobierno de facto, donde la actividad sindical estuvo vedada, siendo recién en 1985, con el retorno de la democracia, que se les reestableció y cobraron un papel muy activo en el proceso de salida de la dictadura. Pero su funcionamiento volvería a truncarse con el retiro del Estado a partir de comienzos de la década de los noventa, signada por el predominio de las ideas neo liberales en la economía mundial. Con la llegada del primer gobierno del partido de izquierda, el Frente Amplio, se reestablecerían a comienzos de 2005, perdurando su actividad hasta el presente.

Aún en este contexto de sucesión periódica irregular de estos órganos, ello no constituyó un obstáculo para que se convirtieran en el factor principal de sustentación del modelo de relaciones laborales que conocemos. Es necesario subrayar que los Consejos tripartitos han sido y siguen siendo la variable estructuradora del derecho colectivo uruguayo, en su fuente temporal de origen. Un modelo caracterizado fundamentalmente por cinco improntas centrales: tratarse de un sistema altamente centralizado, con una fuerte presencia o activismo estatal, haber promovido grados elevados de sindicalización, al igual que una alta dimensión de cobertura de la población económicamente activa por la negociación colectiva y una desregulación palmaria, al menos originariamente.

En efecto; la ley de 1943 promovió un sistema concentrado para negociar en los niveles de ramas o grupos de actividad, generando una vertebración que al menos provocó dos importantes consecuencias.

En primer lugar, hizo surgir un movimiento sindical organizado por rama de actividad, con predominancia de las Federaciones y Asociaciones de un sindicalismo representativo de los sectores económicos o industriales (p. ej., la metalurgia, la construcción, el comercio, la salud, etc.), y, como corolario, cobrando una menor relevancia las organizaciones de base, es decir, de organizaciones constituidas por empresa.⁵ La elección de delegados por voto secreto en las distintas ramas, llevó a que aquellas organizaciones sindicales obtuvieran la representación de los trabajadores, y ello fue un factor que impulsó la afiliación individual directa a las organizaciones de segundo nivel, al tiempo de propiciar una conformación complementaria de sindicatos en el primer nivel (de base o empresa), vertebrados por su afiliación a las gremiales de rama.

Asimismo, la acción del movimiento sindical –principalmente en los ámbitos tripartitos (en los que se negocian salarios)– ha llevado a que la tasa de afiliación

⁵ Porrini, Rodolfo, *La historia de la clase obrera y los sindicatos en el siglo XX*, Trabajo & Utopía, Montevideo, 2006 y Portal de SUTEL, 2015. Rodríguez, Juan Manuel, “El papel de los Consejos de Salarios en la historia del movimiento sindical”, ClaeH, Montevideo, 1991. Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, “Consejos de Salarios en Uruguay: historia, desarrollo y fortalecimiento del diálogo tripartito”, en <https://www.youtube.com/watch?v=r6rXMJyVRL4&t=2s>.

individual sea alta, al menos en términos comparativos con la de otros países de la región.⁶

Un fenómeno similar ocurrió con las organizaciones de empleadores, que por efecto espejo, debieron nuclearse en Cámaras o Asociaciones también de nivel sectorial, pasando a asumir, además de la defensa de sus intereses económicos y comerciales frente al Estado, el manejo y desenvolvimiento de las relaciones colectivas de trabajo en cada actividad.

Como referencia ilustrativa, ha de observarse que los delegados de los actores sociales que integran como miembros sectoriales cada uno de los Consejos de Salarios, son la mayor parte de las veces, directivos, representantes o asesores de las organizaciones de rama, tanto sindicales como empresariales.

En segundo término, la negociación promovida por los Consejos de Salarios, cuyo cometido original se dirige a determinar categorías profesionales (agrupando a los trabajadores en función de sus tareas y responsabilidades) y fijar salarios mínimos por cada categoría, se desenvuelve principalmente en los niveles sectoriales, ya que los Consejos son ámbitos tripartitos de negociación que tienen jurisdicción y competencia en cada rama o sector de actividad. Es así que se crean los distintos Grupos para la Industria Frigorífica, la Pesca, la Industria Textil, el Comercio Minorista de la Alimentación, la Intermediación Financiera, la Enseñanza, etc.).⁷

Por otra parte, según los datos estadísticos disponibles por la OIT, el porcentaje de trabajadores asalariados cuyos salarios y condiciones de empleo están regulados por

⁶ Uruguay no cuenta con datos estadísticos oficiales en materia de tasa de sindicalización de trabajadores. Los niveles promediales serían superiores al 40% (especialmente en la década de los ochenta), alcanzando aproximadamente un 35% de afiliados en 2020 (datos que pueden extraerse de distintas fuentes, como –a vía de ejemplo– el trabajo de grado de Gustavo Raveca (Facultad de Psicología de la UDELAR): “Tasas de afiliación sindical en el Uruguay: proceso histórico y desafíos en la tercera década del siglo XXI”, que puede consultarse en la página web: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/51799/1/tasas_de_afiliacion_sindical_en_el_uruguay_proceso_historico_y_desafios_en_la_tercera_decada_del_siglo_xxi.pdf. También del artículo de Álvaro Padrón y Achim Wachendorfer, “Uruguay: caminos hacia la construcción de poder sindical”, publicado en 2017 por Nueva Sociedad, y cuyos porcentajes se toman del estudio de Alberto Amorín y Delfi Galbiati: «Aporte central al XII Congreso» del PIT CNT.

⁷ El número de Grupos ha variado sustancialmente a lo largo del tiempo; fueron 54 en los años 50, reduciéndose a 48 a partir de 1985, pasando a ser 20 grupos en 2005, para consolidarse en 24 Consejos de Salarios en la actualidad (al ingresar las actividades rurales y el servicio doméstico que, en la ley de origen, no estaban comprendidos por el sistema)

convenios colectivos o laudos, alcanza en Uruguay un nivel del 94,7%, lo que es singularmente destacable.⁸

Complementariamente, observamos que se trató de un modelo de interrelaciones colectivas prácticamente desregulado, apenas sustentado en pocos artículos de la Constitución (art. 57 y art. 65, como normas principales), que ni siquiera hacen referencia expresa a los convenios colectivos, interpretándose por la doctrina predominante que, por constituir éstos un componente fundamental de la libertad sindical, tácitamente la negociación colectiva resulta concernida por la Carta.⁹ Se agrega, además, el conjunto de Convenios Internacionales de la OIT ratificados tempranamente por el país y que conforman el basamento del derecho colectivo del trabajo (entre las normas centrales destacan los CIT 87, 98, 151 y 154), así como la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT de 1998.¹⁰ De allí que los operadores y la doctrina, hayan centrado una estructura conformada por reglas generalmente aceptadas y observadas en los hechos, cuya fundamentación ha sido precisamente la interpretación dada a aquellas normas de nivel superior por la OIT y sus órganos especializados. Eso ha sido de esta manera, al menos, hasta que es posible vislumbrar un quiebre de la predominancia de la desregulación pre existente. Uno de los hitos de esta mutación ocurrió principalmente con la legislación generada entre 2005 y 2019 (impulsada por los gobiernos del Frente Amplio) y de posteriores normas y reglamentaciones (incorporadas por el gobierno de coalición de otros partidos gobernantes entre 2020 y 2025), que –en nuestra opinión– matizaron la matriz históricamente desregulada de las relaciones colectivas en el país.

⁸ En términos comparados, existe una cierta simetría con países desarrollados, como Austria y Francia (con 98%); Bélgica (con 96%); Islandia (con 90%); Finlandia (con 89,2); Dinamarca (con 80,3); España (con 80,1%). En la región, se nota una mayor distancia respecto de Brasil (con 64,8%); Argentina (con 49,4%); Chile (con 21%); Colombia con 15,7%). Fuente consultada: <https://ilostat ilo.org/es/topics/industrial-relations/> (Tabla de tasas de cobertura).

⁹ Así, p. ej., Sarthou entiende que la negociación colectiva no es un simple acuerdo entre partes, sino una manifestación vital de la libertad sindical y de la autonomía colectiva. Por lo tanto, su reconocimiento y protección derivan directamente de la norma constitucional que ampara a los sindicatos gremiales y a sus mecanismos de acción.

¹⁰ Aludimos que prácticamente el sistema ha convivido con una ausencia de normas en la legislación interna uruguaya que refieran a las organizaciones sindicales, la negociación de convenios colectivos y los conflictos colectivos de trabajo, a diferencia de otros países (a vía de ejemplo, la Ley Orgánica de libertad sindical en España; la Ley sobre sindicatos y relaciones laborales en Gran Bretaña; los Códigos del Trabajo de varios países latinoamericanos).

Entre esas regulaciones normativas, quizás una de las más significativas ha sido la Ley Nº18.566 (sancionada en el año 2009).¹¹ Se trató de un proyecto que se transformó en ley en el Parlamento de la época, y cuyo objetivo era otorgar un marco jurídico para legitimar y perfeccionar un sistema nacional de negociación colectiva que venía del pasado y requería mayores grados de seguridad respecto de algunos aspectos negociales¹², así como una actualización y modernización necesarias.¹³

2. Origen de la Queja y argumentos de contexto de los empresarios¹⁴

¹¹ Zapirain, Héctor. “De la abstención a la regulación heterónoma. Apuntes sobre la sobre la ley de negociación colectiva en el sector privado. rev. Derecho laboral N° 235, Montevideo, julio-setiembre 2009.

¹² Desde 1987, como consecuencia del Informe producido por una misión de tres expertos designados por la OIT (publicación conocida como el Libro Verde, y rotulada “Relaciones de trabajo en el Uruguay”, Serie Relaciones de Trabajo N° 66, ed. FCU), se propiciaron varios intentos de regulación de la negociación colectiva, a través de mesas de diálogo social tripartito. Las primeras dos se frustraron, como ocurriera en el encuentro del Parque Hotel en 1988 –siendo que los delegados empresariales manifestaron carecer de poderes para avalar una iniciativa que fuera discutida a través de un documento borrador en esa ocasión–, y posteriormente en un evento a desarrollarse en la sede de Presidencia –que no se concretó a último momento debido a que, con motivo de un conflicto sindical particular, la central PIT CNT anunció a último momento que no participaría. Sin perjuicio de reuniones oficiosas llevadas adelante por Ministros del Trabajo, en el ámbito del programa RELASUR (de la OIT y el gobierno de España para los países del Cono Sur), se llevó a cabo un Seminario Nacional Tripartito sobre “Marco Institucional para la Negociación Colectiva” en Uruguay, los días 25 y 26 de mayo de 1994. En esta reunión se discutió el informe, se efectuaron críticas y aportes por cada uno de los sectores sociales y se suscribió un acta contentiva de una suerte de documento base recogiendo los principales puntos e intercambios (véase Revista RELASUR. Estudios e Investigaciones, N° 4, 1994).

¹³ Rosenbaum Rimolo, Jorge, “El sistema uruguayo de negociación colectiva”, rev. Derecho Laboral N° 234, Montevideo, abril-junio 2009. “El sistema de negociación colectiva vigente en Uruguay”, Manual de Derecho del Trabajo para trabajadores, T. II, Ediciones Universitarias, Montevideo, 2020.

¹⁴ Una amplia bibliografía ha analizado los aspectos vinculados con el procedimiento de queja que se analiza en el presente trabajo; con un propósito indicativo, señalamos seguidamente algunos de los estudios de referencia. Barbagelata, Héctor-Hugo, “A propósito de un reciente informe del Comité de Libertad Sindical de la OIT”, rev. Derecho Laboral N° 238, vol. 53, Montevideo, abril-junio 2010; Barretto Ghione, Hugo, “Las observaciones de la OIT sobre el modelo de negociación colectiva: tensiones, inconsistencias y márgenes del cambio”, 30º. Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Canelones, FCU, 2019; Babace, Héctor, “A diez años de las leyes sobre la negociación colectiva en Uruguay: ¿Un modelo que habrá de cambiar?”, 30º. Jornada, cit., Giuzio, Graciela, “Perspectivas y desafíos de la negociación colectiva en el Uruguay 2021”, Revista de Estudio de Derecho Laboral y Derecho Procesal Laboral N° 3, año 3, Universidad Blas Pascal, Argentina, 2021; Ameglio, Eduardo, “A diez años de las leyes sobre la negociación colectiva en Uruguay: ¿un modelo que habrá de cambiar?”, rev. Derecho Laboral N° 263, Montevideo, enero-marzo 2020; Ermida Uriarte, Oscar, “Crítica al informe del Comité de Libertad Sindical sobre la negociación colectiva en Uruguay”, rev.

Es en este contexto que se ubica el accionamiento de las principales organizaciones representativas de los empleadores, interponiéndose formalmente un procedimiento de Queja ante la OIT.

Tengamos presente que una Queja ante la OIT es uno de los dos mecanismos de control que reconoce la Constitución de 1919, junto a la reclamación. Específicamente, a través de la queja, un país miembro, delegados de la Conferencia Internacional del Trabajo o el Consejo de Administración, pueden denunciar que otro Estado no está cumpliendo con un Convenio Internacional que ha ratificado previamente.¹⁵

En el caso concreto, las partes denunciantes son la Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay y la Cámara de Industrias del Uruguay, actuando secundadas por la Organización Internacional de Empleadores (OIE). El detonante fue, precisamente, aquel proyecto de ley que crea un sistema de negociación colectiva para el sector privado y que el Ministerio de Trabajo del partido progresista de izquierda remitió al Parlamento en el 2009. Recordemos que el proceso fue precedido por cuatro años de diálogo en el ámbito tripartito que reunía a las Cámaras empresariales (14 en aquel momento), el PIT CNT (central única del movimiento sindical) y el Gobierno. Un espacio de diálogo en el que se discutió sobre los aspectos formales y sustanciales de la negociación colectiva y los Consejos de Salarios, se efectuaron intercambios de opiniones, muchas veces con claras visiones encontradas, y se formularon propuestas alternativas de acercamiento para alcanzar algún tipo de acuerdo básico, pero que finalmente no dieron resultado. De allí que el gobierno resolviera enviar una iniciativa legislativa de su autoría (actuando unilateralmente).

Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que la queja es anterior a la aprobación del proyecto en el Parlamento, iniciativa que se convertiría en la Ley N°18.566 en el año 2009, norma posterior a la denuncia formulada ante la OIT.¹⁶

¹⁵ Otero, Alberto y Guido, Horacio, *Derecho Sindical de la OIT. Normas y procedimientos*, OIT, Ginebra, 1995. Valticos, Nicolás y Von Potobsky, Geraldo, *Derecho Internacional del Trabajo*, OIT, 1995. Ushakova, Tatsiana, "El procedimiento de queja en el sistema de supervisión y control de la OIT", *Revista Derecho Social Y Empresa* N° 24, Dykinson, Universidad de la Rioja, España, 2026.

¹⁶ Ya promovida la queja y en el transcurso del lapso de discusión del proyecto en la Poder Legislativo, representantes de los empresarios mantuvieron reuniones con el Presidente (Dr. Tabaré Vázquez) y el Ministro de Trabajo (Eduardo Bonomi), obteniendo un avance a través de la eliminación de una norma

Brevemente, señalamos que la principal objeción de los empleadores al propiciar el procedimiento de queja, afirmaba que no se contemplaban los aportes hechos por las Cámaras, al tiempo que se acusaba la falta de "consultas plenas y francas" y, por lo tanto, una inobservancia del principio de buena fe, tal como lo observó el Comité de Libertad Sindical (CLS), órgano de la OIT que entendió primariamente en el análisis del procedimiento incoado.¹⁷

Entre los principales argumentos técnicos, se plantean varias impugnaciones que históricamente han sustentado los empresarios en el país. Entre esos señalamientos, destacan:

- a) la injerencia del Estado: Para las Cámaras, el gobierno interviene excesivamente al integrar los órganos tripartitos, fijar directrices y votar en los Consejos de Salarios, violentando así la autonomía de las partes que garantiza el Convenio Internacional 98.
- b) Competencias desnaturalizadas: Asimismo plantean que los Consejos de Salarios tripartitos deben limitarse, como lo señala la Ley de 1943, a fijar los salarios mínimos por categoría, pero que las condiciones de trabajo adicionales que muchas veces se acuerdan en los sectores de actividad, deben convenirse de forma bipartita, libre y voluntaria, sin injerencia ni voto del Estado.
- c) Rigidez del sistema: Se critica la falta de mecanismos automáticos de descuelgue en casos excepcionales (como, p. ej., respecto de empresas o sub sectores en crisis o con realidades geográficas/económicas distintas).

3. Contra argumentos de contexto sostenidos por la central sindical de Uruguay

Los aspectos más relevantes que sustenta la postura del PIT-CNT (central única que nuclea a los trabajadores del país) se circunscriben a la siguiente argumentación.

El movimiento sindical defiende el modelo tradicional del sistema porque posibilita equilibrar la natural asimetría de poder entre los actores sociales y, por lo tanto, diluir las competencias de los Consejos de Salarios sería una vía de precarización de las condiciones laborales.

que formaba parte del texto promovido y que refería a la ocupación de los lugares de trabajo, modalidad de conflicto que era considerado como una extensión del derecho de huelga.

¹⁷ Vid Caso 2699 de la OIT del año 2009.

En realidad, para el PIT-CNT la queja empresarial presentada ante la OIT nunca fue vista como un simple debate técnico-jurídico, sino como un ataque directo al corazón del modelo de bienestar uruguayo y un intento de debilitar el poder de negociación de la "clase trabajadora".¹⁸

Frente a las Cámaras empresariales, la Central ha estructurado históricamente una defensa inquebrantable basada en los siguientes argumentos clave:

a) La asimetría natural de las relaciones laborales: El argumento central del sindicato es que el capital y el trabajo no son iguales. El PIT-CNT sostiene que un trabajador individual, o incluso un sindicato de una empresa pequeña, está en total desventaja frente al empleador si se los deja negociar solos (bipartitamente). Se considera muy específicamente el tamaño de las empresas uruguayas.¹⁹

b) El rol del Estado: Para la organización sindical de cúpula, la intervención del Estado (incluyendo voz y voto en los Consejos de Salarios) no representa una "injerencia", sino un factor de contrapeso para equiparar la disparidad de poderes sociales, con el fin de garantizar que la parte más débil no termine aceptando condiciones precarias por debilidad o necesidad.

c) Los Consejos de Salarios como dinamizadores de la economía y la equidad: El PIT-CNT argumenta que la negociación colectiva por rama de actividad ha sido el principal motor de la justicia social en Uruguay.

Sostiene que, gracias a los laudos y convenios colectivos obligatorios para todo un sector, se logra una redistribución de la riqueza real, elevando el piso salarial de los sectores menos calificados. Asimismo, al fijarse un salario mínimo obligatorio por categorías para toda una rama, se impide que las empresas compitan entre sí bajando los costos laborales (dumping social).

¹⁸ Argumentación que emana de los documentos de análisis del Instituto Cuesta Duarte, declaraciones de la Mesa Representativa de la Central Sindical y declaraciones vertidas por dirigentes en distintas etapas en que fue tramitado el procedimiento de queja.

¹⁹ Según el Instituto Nacional de Estadísticas, las MiPymes representan el 99,58% del total de empresas en Uruguay. Específicamente, las pequeñas y medianas empresas solas constituyen aproximadamente el 14,4% del tejido empresarial, mientras que las microempresas abarcan el 85,2% restante. En conjunto, estas empresas generan el 67,72% del empleo formal privado. Las micro y pequeñas empresas, ocupan entre 5 y 9 personas ocupadas.

(ver: <https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/comunicacion/noticias/empresas-mpymes>).

d) Autonomía colectiva real: Se afirma que, aunque el Estado participe en los Consejos de Salarios, la enorme mayoría de los convenios laborales en Uruguay se terminan celebrando por acuerdo bipartito entre las cámaras y los sindicatos en el ámbito físico de cada Grupo o Sub Grupo de Consejo de Salarios en el Ministerio de Trabajo. Son muy pocas las decisiones que se adoptan a través de una votación, por simple mayoría, lo que demuestra que la libertad de negociación no es vulnerada en la práctica.

e) La inclusión de los sectores vulnerables: El PIT-CNT defiende que el sistema de Consejos de Salarios ha permitido amparar a sectores de la sociedad que, bajo un esquema puramente privado o por empresa, jamás habrían logrado organizarse y mucho menos negociar bilateralmente. El sindicato utiliza siempre los ejemplos históricos de las trabajadoras domésticas y los asalariados rurales, que, por tratarse de sectores sumamente atomizados, la única forma real de proteger los derechos y aumentar los salarios de esos trabajadores, ha sido mediante la negociación macro (por rama), tutelada por el Estado.

f) Denuncia de una "agenda de flexibilización laboral": Finalmente, el PIT-CNT ha acusado públicamente a las cámaras empresariales y a la Organización Internacional de Empleadores (OIE) de hacer un juego político y utilizar a la OIT como una plataforma para introducir una agenda de flexibilización y desregulación laboral. Para la central, el verdadero objetivo de la queja no es defender el Convenio 98, sino debilitar el peso político y de movilización que tiene el sindicalismo uruguayo (con Federaciones o Asociaciones de rama que concentran poder y movilizan a los trabajadores), pretendiendo atomizar la negociación empresa por empresa (donde ese poder se diluye o, peor aún, ni siquiera existe organización sindical).²⁰

4. Postura del Estado frente a la queja y su coyuntura.

²⁰ Vid intervenciones de la delegación del PIT-CNT en la Comisión de Aplicación de Normas, donde se fundamenta la posición de la central obrera frente a la comisión de expertos. También Resoluciones del Congreso Nacional del PIT-CNT: En los documentos finales y resoluciones de los Congresos Ordinarios (p. ej., XIII y XIV Congreso), en los que la Central aborda dentro de su plataforma de lucha la defensa de la negociación colectiva por rama y el rechazo a las reformas de flexibilización.

Como ideas rectoras, el gobierno ha tratado de revertir las observaciones de la OIT, argumentado a lo largo de este proceso que lleva diecisiete años –al menos en las oportunidades en las que correspondió expresarse al Frente Amplio, un partido progresista y “pro labour”, con cercanías notorias (incluso políticas) al movimiento sindical– lo siguiente.

a) El tripartismo es una modalidad sustancial para el funcionamiento de las relaciones laborales del país, tal como lo es –estableciendo un parangón– para la estructura y la operativa de la OIT. Siendo un principio fundamental que esta Organización promueve con carácter general, ha servido y sirve para desenvolver un diálogo social profuso, por ejemplo, para encarar las reformas y la gestión ejecutiva de numerosos institutos laborales: la seguridad social, el sistema de salud, las políticas de empleo y formación profesional, el régimen de salud laboral, la consulta previa a la elaboración de proyectos de normas internas (siendo ejemplo de ello las más recientes iniciativas sobre promoción del empleo, fondo de garantías laborales, trabajo nocturno, inserción laboral de personas con discapacidad, etc.). Por otra parte, desde la perspectiva gubernamental de la época, lejos de centralizar la negociación colectiva, los Consejos de Salarios que funcionan en 24 grandes grupos, se desconcentran a través de la constitución de sub grupos dentro las ramas, lo que permite reconocer la diversidad existente entre las entidades empresariales. Un ejemplo claro es la actividad del comercio, cuyo Grupo se subdivide en más de cien sub grupos diferenciados según el porte de las empresas (grandes superficies, empresas minoristas), su radicación (capital, interior del país), las actividades específicas sectoriales, etc.

b) Legitimidad de los Consejos de Salarios: La prolongada vigencia de los órganos tripartitos y su intervención en uno de los aspectos medulares de las relaciones de trabajo (como lo es la determinación de los salarios mínimos), confirma que poseen una legitimidad altísima y que la enorme mayoría de los grupos cierran con acuerdos consensuados (bipartitos o por unanimidad), por lo que no existe una imposición coactiva generalizada del Estado.

c) Valoración negativa respecto de los periodos en los que no funcionaron los Consejos de Salarios: Se recuerda que la historia del país muestra con claridad qué es lo que ha sucedido en los periodos de conculcación democrática (1973 a 1985), y

en etapas posteriores en las que no se ha promovido la negociación colectiva o directamente se ha eliminado la convocatoria de los órganos tripartitos (como ocurriera en los años 90). Estadísticamente ha quedado demostrado, en este último caso, que los trabajadores y empresas abarcados por convenios o acuerdos negociados no superaron el 20% del total, al mismo tiempo que bajaba la afiliación sindical y retrocedían los salarios.²¹ En cambio, en las etapas en que se negoció a través de este mecanismo, e incluso la evolución sobrevenida después de 2009 (con aprobación de la Ley que se impugna), la negociación colectiva llega a abarcar a la totalidad de los trabajadores y empresas privadas y públicas del país, con porcentajes altísimos a nivel comparado mundial.

d) Carácter no imperativo de las pautas del Gobierno: Se afirma que los lineamientos que desde 1985 aporta el Poder Ejecutivo al iniciarse cada ronda de negociación en los Consejos de Salarios, no tienen carácter obligatorio para las representaciones de trabajadores y de empleadores que actúan en dichos órganos. Se trata de meras orientaciones, de modo que las partes pueden apartarse de dichos lineamientos y, de hecho, suelen hacerlo, existiendo casos en los que ha prevalecido un criterio diferente al del Estado, por acuerdo entre los propios actores sociales.

e) Paz social: Se entiende que el sistema que funciona con su activa participación, en especial a través de los Consejos de Salarios, garantiza la paz social (o, al menos, logra trazar andariveles que eviten que los conflictos se radicalicen o salgan de cauce). Incluso la propia Ley 10.449 de 1943, ya preveía la intervención de estos Consejos (como órganos de mediación y arbitraje) frente a conflictos colectivos generados en el ámbito de su jurisdicción, siendo de práctica que estos operen en una gran cantidad de situaciones de confrontación inter partes, aún a niveles inferiores de las empresas que forman parte de cada grupo. Más concretamente, se afirma que, por ejemplo, la práctica de negociar en los Consejos de Salarios ajustes de remuneraciones situadas por encima de los mínimos, ha sido tradicional en estos organismos, ya que este acuerdo más general, contribuye precisamente a la paz social porque da solución, en una sola negociación, a la totalidad de la cuestión salarial en el respectivo nivel de negociación.

²¹ Ermida Uriarte, Oscar. "El protagonismo de los consejos de salarios en el sistema laboral uruguayo", rev. Derecho Laboral N° 229, Montevideo, 2008.

f) Rigidez del artículo 4 del Convenio 98: Se recuerda que en el proceso de redacción de la norma finalmente incorporada al Convenio, en 1949, algunos países expusieron críticas sobre la ausencia de flexibilidad de su texto (caso de los Países Bajos), lo que fundamenta que nuestro país históricamente haya creado formas de promoción de la negociación colectiva que pueden considerarse mucho más eficaces. Una de las vías paralelas a la negociación bipartita, es precisamente la instrumentada por los Consejos de Salarios, como una especie de particularidad nacional que ha fungido como una efectiva forma de promoción – no de imposición – de la negociación colectiva en general.

5. Aspectos jurídicos que fundamentan los cuestionamientos de los empleadores

La postura empresarial para impugnar el proyecto –y luego la Ley del año 2009–, comprende varias observaciones, entre las cuales se describen seguidamente los principales centros de discusión.

5.1. Paridad en la integración del Consejo Superior Tripartito

La ley institucionalizaba este órgano de coordinación y gobernanza de las interrelaciones negociales²² e inicialmente determina su integración con seis delegados de los empleadores y seis de los trabajadores, pero disponiendo que los delegados del Gobierno sean nueve.

Los órganos de control de normas de la OIT dictaminan que debería existir una paridad entre las partes y que la presidencia del órgano recaiga en una persona independiente.²³

²² Un ámbito que venía funcionando por la vía de los hechos desde la reinstitucionalización democrática del país, mientras funcionaron los Consejos de Salarios.

²³ Así, por ejemplo, lo señala el Comité de Libertad Sindical (Caso 2699, núm. 1389, lit. II): el Comité considera que podría tenerse en cuenta un número igual de miembros por cada uno de los tres sectores y la presencia de un presidente independiente, preferentemente nombrado por las organizaciones de trabajadores y de empleadores conjuntamente, que pudiera desempatar en caso de una votación. El Comité pide al Gobierno que realice discusiones con los interlocutores sociales sobre la modificación de la ley a efectos de encontrar una solución negociada sobre el número de integrantes del Consejo”.

Adelantamos que este punto es prácticamente el único que pudo subsanarse rápidamente con acuerdo entre las partes y por la Ley 19.027 (del año 2012), se reduce a seis miembros del Ejecutivo la integración oficial del Consejo Superior. En cuanto a la sugerencia de que se designe como Presidente a una figura “independiente”, también se enmienda la observación a través de un acuerdo interno alcanzado por el órgano al establecer reglas de su funcionamiento. A esos efectos, se determina por consenso un régimen de alternancia rotativa periódica para ejercer esa función.

5.2. Niveles de negociación

La doctrina de los órganos de contralor de la OIT tiene sentado el principio de que el nivel para negociar debe ser fijado libremente por las partes y no impuesto por ley. Interpretación que emana directamente del artículo 4 del Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, al promover “el desarrollo de procedimientos de negociación voluntaria”.

5.3. Legitimación para negociar ante la inexistencia de un sindicato de empresa

En tal caso, la ley de 2009 imponía como sujeto legitimado para negociar con la empresa, a la organización gremial de nivel superior (mandato ascendente en la representación), lo que la queja entiende como una violación de las normas internacionales. Es así que el artículo 2 del Convenio Internacional 154 establece que, en ausencia de organizaciones sindicales, los representantes de los trabajadores interesados pueden llevar a cabo negociaciones colectivas válidas. Complementariamente, el Convenio Internacional 135 (también ratificado por Uruguay), detalla quiénes pueden actuar como representantes de los trabajadores. Además de hacerlo los representantes sindicales nombrados por los sindicatos, se reconoce a los denominados “representantes electos”, es decir, trabajadores elegidos de forma libre por el resto de sus compañeros en la empresa, según la ley o práctica de cada país. Es de hacer notar que en el ordenamiento jurídico interno de Uruguay, antes de la entrada en vigencia de esta ley del año 2009, otra norma legal sobre vacaciones anuales (Ley 13.556), disponía a texto expreso que “no existiendo

organización gremial de dichos trabajadores, la representación de éstos será ejercida, para la concertación del convenio, por delegados elegidos según las formas y garantías previstas en los incisos 4.o y 5.o del artículo 6.o y artículos 7.o y 12 de la ley N° 10.449, de 12 de noviembre de 1943” (art. 1).

5.4. La ultraactividad de los convenios colectivos

La Ley 18.566 disponía, salvo que se pacte lo contrario por las partes que celebran un acuerdo, la ultraactividad automática de los convenios colectivos. Dicha previsión legal determinaba que, al vencer el plazo de un convenio, sus cláusulas seguían vigentes indefinidamente hasta que un nuevo convenio lo sustituyera. Según los empleadores, esta imposición legislativa contravenía el acuerdo que pone un plazo de vigencia al convenio y, en última instancia, desincentivaba la renegociación continua.

5.5. El rol intervencionista del Estado

Por otra parte, la queja cuestiona la intromisión del Poder Ejecutivo en la fijación de aumentos generales para todos los trabajadores del grupo o sub grupo (más allá de fijarse los salarios mínimos por categorías) y también de condiciones de trabajo impuestas por decisiones de los Consejos de Salarios. Ello sin perjuicio de reconocerse que el texto observado establece de forma expresa que regular condiciones de trabajo preceptivas, sólo es posible cuando medie acuerdo de los actores sociales, es decir, que es exigible la expresión de su voluntad bilateral, no pudiéndose imponer a través de una votación entre una de las partes y los representantes del gobierno (es decir, por mayoría).

6. El sinuoso camino entre intimaciones, listas negras y reformas normativas (2019–2025)

Desde que el gobierno recibiera las observaciones de los órganos de contralor de la OIT (en primera instancia del Comité de Libertad Sindical y posteriormente, de la

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones), se abrieron espacios de diálogo con las organizaciones representativas de los actores sociales, intercambiándose incluso propuestas modificativas del texto legal (particularmente entre 2015 y 2018) , pero en ningún momento se logró una salida concertada para cerrar el tema.

Esos diálogos fueron genuinos, al punto que, en más de una ocasión, el sector empleador se avino a que se presentaran notas ante la Oficina de la OIT, informando sobre esos intercambios y solicitando abrir un compás de espera, sin aplicarse sanciones al país.

La prolongación de una situación inconclusa llevó a que, manteniéndose en curso el procedimiento de la queja, se generara el antecedente de 2019, a través del cual la Comisión de Aplicación de Normas trasladó a la Conferencia Internacional de ese año un informe que incorporaba a Uruguay como uno de los países incumplidores. Es así que, en el curso de la Conferencia Internacional de ese año, se produce por primera vez su inclusión en la "lista negra" (esto ocurre al final del tercer gobierno del Frente Amplio), siendo el motivo no haber corregido la normativa conforme las observaciones formuladas y exigidas por la OIT. El país pasó a integrar esa nómina junto a Algeria, Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Cabo Verde, Egipto, El Salvador, Etiopía, Fiji, Honduras, India, Iraq, Filipinas, Kazajistán, Laos, Myanmar, Nicaragua, Serbia, Tayikistán, Turquía, Yemen y Zimbabue, como países que incumplen convenios internacionales del trabajo.

En la jerga corriente (en especial, de los medios periodísticos), se habla de lista negra, cuando en realidad se trata de lo que terminológicamente ha de denominarse "lista corta".

Este grave insuceso de ingreso del país a la lista de la OIT, si bien no genera sanciones económicas ni jurídicas directas, ya que el organismo no tiene poder sancionatorio, desencadena, sin embargo, una serie de consecuencias políticas, reputacionales y operativas. Ello se debe a que el caso se debate públicamente en una Conferencia con amplia difusión mediática, lo que daña la imagen internacional del país. Y lo hace especialmente afectando su reputación democrática y su institucionalidad estable, con diálogo social y respeto de los derechos humanos fundamentales que es generalmente reconocida a nivel mundial. Pero repercute también sobre del prestigio

económico internacional, puesto que las agencias calificadoras de riesgo, suelen bajar la nota del país incumplidor, lo que puede ahuyentar inversiones, y hasta encarecer el crédito que otorgan organismos como el BID, el FMI e incluso otras entidades. Más aun, potencialmente esta calificación puede acarrear consecuencias cuando existen acuerdos de libre comercio que prevén cláusulas habilitantes de revisiones comerciales. (como ocurre con la Unión Europea). Es así que el país queda bajo la lupa de las demás naciones y de los organismos internacionales, con plazos cortos para modificar su normativa, aceptar misiones técnicas, producir informes, todo lo que configura un contexto de auténtica presión internacional. Y en los ámbitos internos, es posible que adquiriera un viso político que desgasta al gobierno, sea por la acción de los partidos de oposición, como de las propias organizaciones sociales que comparten los criterios de la denuncia formulada o la rechazan, a través de expresiones públicas que se difunden rápidamente en un mundo interconectado como el que vivimos.

Se contó con el apoyo técnico de la OIT y dando respuesta a la intimación aprobada en la Conferencia, que puso como plazo último el 1º de noviembre de ese año, el Poder Ejecutivo nacional de la época, remitió un proyecto de ley al Parlamento el 29 de octubre.

El texto elaborado unilateralmente por el Estado, procuraba corregir la ley vigente desde 2009 atendiendo la mayoría de las observaciones que formularan los empleadores y que se encontraban avaladas por los órganos de control de la OIT. En lo central y resumidamente, se establecía:

1. que el intercambio de datos económicos para facilitar la negociación, debía mantener estricta confidencialidad, y si se incumplía el deber de reserva por parte de los sindicatos, ello generaría responsabilidad civil;
2. se eliminaba la facultad del Consejo Superior de Salarios para intervenir en la determinación del nivel o los ámbitos en los que se debía desarrollar la negociación colectiva;
3. se prescindía de la parte dispositiva que incorporó la ultraactividad automática de los convenios colectivos;

4. de no existir un sindicato en la empresa, quedarían habilitados para negociar bipartitamente con el empleador, delegados electos directamente por los trabajadores de la misma;

Naturalmente, la iniciativa recibió un fuerte rechazo de la central sindical que no aceptaba las soluciones incorporadas y consideraba que las mismas representaban una rendición frente al empresariado. Y las Cámaras (así como la Organización Internacional de Empleadores), consideraron insuficientes aquellas iniciativas.

Asimismo, hay que tener en cuenta que, en realidad, el gobierno se limitó a cumplir formalmente con el emplazamiento del Organismo internacional. En otras palabras, puede decirse que se trató de un saludo a la bandera en virtud de que el país transitaba en esas fechas por un contexto de elecciones nacionales²⁴, cuya primera vuelta había tenido lugar el 27 de octubre de 2019 (sin alcanzar mayoría ningún candidato), estando fijada una segunda vuelta definitiva para el 24 de noviembre siguiente. Como se comprenderá, se estaba produciendo un cambio de gobierno y cualquiera fuese el partido que resultase electo, la administración cambiaría de titular, así como también los asientos en la Cámaras de Senadores y Diputados.

El proyecto no pasó las instancias de discusión en las Comisiones legislativas y quedó finalmente archivado.

7. La reforma del Gobierno de Coalición (Ley 20.145)

Habiendo resultado gananciosa la Coalición Republicana, integrada por partidos de signo político e ideológico diferentes a la precedente del Frente Amplio, en el 2020 el tema sigue siendo un “Talón de Aquiles” para el país, ya que sigue sin resolverse y el proceso de Queja continúa en la agenda de la OIT. Quizás la pandemia amortiguó brevemente el tratamiento del mismo, pero esa situación duró muy poco tiempo.

El Ministerio de Trabajo reinició la mesa de diálogo con las organizaciones de los sectores sociales, buscando salidas consensuadas que, como venía ocurriendo en el

²⁴ Algunos comentaristas señalaron que resultaba llamativo que la OIT, al fijar una fecha límite al país, no haya considerado esta coyuntura interna que necesariamente influiría sobre el proceso de tratamiento del tema objeto de la intimación.

pasado, nunca alcanzaron concretarse. Fue entonces que el 3 de mayo del año 2022, se envió una iniciativa de ley al Poder Legislativo.

Importa señalar que, apenas se conoce el proyecto de ley del gobierno, la Comisión de Expertos en Aplicación de Normas de la OIT señaló que lo propuesto eran las mismas modificaciones que contenía el proyecto enviado en 2019 por la anterior Administración.

En el trámite legislativo, la norma legal es sancionada (Ley 20.145), resolviendo cinco puntos clave de las observaciones que mantenía en pie la OIT; a saber:

a) Se promueve la personería jurídica de las organizaciones sindicales que, si bien es voluntaria, en caso de que la organización no la tramite, se pierden derechos como el acceso a información y el descuento obligatorio de la cuota sindical dispuesto por la Ley 17.940.²⁵

b) Se elimina la referencia legal a la ultraactividad, es decir, al mecanismo por el cual un convenio colectivo vencido mantenía la plena vigencia de todas sus cláusulas (beneficios, salarios, etc.) hasta que fuera sustituido por otro posterior.²⁶

c) Se suprime el reconocimiento expreso que otorgaba mayor legitimidad a las organizaciones sindicales de nivel superior para negociar colectivamente, en los casos de no existir un sindicato en una empresa.

d) Se deroga la norma que disponía que el Consejo Superior Tripartito podía considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de

²⁵ Seré, Jorge, "Reflexiones sobre organizaciones sindicales y personería jurídica", rev. Derecho Laboral N° 281, Montevideo, enero-marzo 2021. Loustaunau, Nelson, "Primera lectura de la ley N° 20.127 sobre personería jurídica de las organizaciones gremiales", rev. Derecho Laboral N° 289, Montevideo, 2023. Delgado, Fernando y Arévalo, Laura, "Personería jurídica de las organizaciones gremiales. La Ley 20.127 y su impacto en las relaciones laborales", rev. Derecho Laboral N° 290, Montevideo, 2023. Castello, Alejandro, "Obligación de reserva en la negociación colectiva", rev. Derecho Laboral N° 286, Montevideo, abril-junio 2022. Ferrizo, Arturo y Perciballi, Virginia, "Derecho de información en la negociación colectiva", idem.

²⁶ Rosenbaum Rimolo, Jorge, "La ultra actividad del convenio colectivo: una relectura desde el principio de progresividad", rev. Derecho Laboral N° 250, Montevideo, 2013. Giuzio, Graciela, "Impactos de la eliminación de la ultraactividad en el sistema de negociación colectiva nacional", rev. Derecho Laboral N° 290, Montevideo, 2023. Rosenbaum Carli, Federico, "La derogación de la ultraactividad de los convenios colectivos en el Uruguay: ¿un retorno a la teoría de la incorporación?", Revista de Derecho N° 28, Universidad Católica del Uruguay, julio-diciembre 2023.

negociación tripartita y bipartita, asunto que debería ser de resorte exclusivo de las partes sociales, sin injerencia alguna del Poder Ejecutivo.²⁷

e) Se determina qué organización tienen la potestad para negociar y celebrar convenios en caso de coexistir sindicatos en un mismo ámbito que disputan la titularidad de la representación de los trabajadores (ratificándose los criterios vigentes de antigüedad, continuidad, independencia y número de afiliados).

La sanción de esta ley fue muy cuestionada por el PIT CNT y por el Frente Amplio, pero logró suspender temporalmente la inclusión de Uruguay en la lista corta del 2019.²⁸

No obstante, ciertos puntos en debate persisten, al punto que, en el informe sobre el proyecto, la Comisión de Expertos de la OIT, llegó a expresar que “lamenta que dicho proyecto no haya abordado un elemento esencial que ha venido señalando desde hace años, y que concierne a la reforma del artículo 12 de la ley para garantizar el carácter bipartito de la negociación colectiva”. En otro pasaje, señala que “la Comisión alienta firmemente al gobierno a que continúe trabajando en instancias tripartitas y tome las medidas adicionales necesarias para revisar” el artículo 12 de la ley de Negociación Colectiva, de forma tal que, “de conformidad con el convenio, la ley garantice de manera completa tanto el carácter libre y voluntario de la negociación colectiva, como el mantenimiento del eficaz fomento de la misma, asegurando el mantenimiento del alto grado de cobertura de los convenios colectivos existente en el país”.

Por otra parte, esta misma postura sigue siendo alentada por el sector empresarial, lo que registran algunas manifestaciones públicas en la prensa.²⁹ Más aún, sus posiciones son retomadas en la 111ª Asamblea de la OIT del año 2023, cuando el delegado empresarial señaló como un punto en su exposición, el recordatorio público de que aún restaba solucionar la histórica “observación de especial importancia” por

²⁷ Salsamendi, Gabriel, “Niveles de negociación colectiva en Uruguay. Impacto del proyecto de reforma de la ley 18.566”, rev. Derecho Laboral N° 286, Montevideo, abril-junio 2022.

²⁸ García Martínez, Daniela, “Determinación de negociadores en representación de trabajadores en caso de ausencia de organización sindical”, rev. Derecho Laboral N° 286, Montevideo, abril-junio 2022. Perrone, Joaquín y Arévalo, Laura, “El dictamen del comité de libertad sindical sobre la representatividad en el sector salud uruguayo”, rev. Derecho laboral N° 289, Montevideo, 2023.

²⁹ El Observador, “Negociación salarial: OIT vuelve a respaldar reclamo de empresarios”, 26 de mayo de 2023.

parte de los órganos de control de la OIT respecto a la ley de negociación colectiva uruguaya. Se insistía en limitar los Consejos de Salarios únicamente a la fijación de salarios mínimos, derivando el resto de las condiciones laborales a la negociación bipartita por empresa. Queda en claro que Las Cámaras y la OIE continuaban manteniendo la queja y reclamando esa modificación sustantiva.

8. Análisis del caso en la actualidad: Uruguay reingresa en la “lista corta” de 2026

En junio de 2026, ya verificado un nuevo cambio democrático del partido gobernante en Uruguay (regreso del Frente Amplio, tras las elecciones nacionales de 2024), en el marco de la 114ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Uruguay vuelve a ingresar a la lista de países examinados por la Comisión de Aplicación de Normas (“lista negra”) por violaciones al Convenio 98.

Enfrentamos una situación paradójica, en la que el país se encuentra ante una difícil contradicción internacional. Por un lado, es elogiado en los informes globales sobre el Diálogo Social y lidera los índices sindicales como uno de los mejores países para trabajar y cumplir la legislación laboral en la región. Pero por el otro, se encuentra en el “banquillo de los acusados” junto a regímenes con graves y reales vulneraciones de derechos humanos y laborales.

Cabe preguntarse por qué Uruguay es puesto en la lista corta de la Conferencia de la OIT de 2026, siendo posible sostener que su reingreso a este listado, responde fundamentalmente a un remanente técnico que arrastra más de 17 años de falta de consenso interno y adecuación normativa a los designios del organismo internacional. Y ello gira en torno al cabo suelto que dejó la reforma del año 2023, ya que, aunque el anterior gobierno de la Coalición Republicana modificó la ley y subsanó la mayoría de las observaciones de la OIT, mantuvo irresoluto uno de los nudos gordianos de las observaciones: la participación regulatoria del Estado en las condiciones de trabajo y la determinación de salarios y sus ajustes con un alcance general para todos los trabajadores de cada sector de actividad, más allá de determinar los salarios mínimos por categoría. De allí que, en conceptos dogmáticos (entendido esto como las opiniones o principios inflexibles, que deben aceptarse sin discusión), tanto las Cámaras empresariales nacionales, pero fundamentalmente la Organización

Internacional de Empleadores, como la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT, es imprescindible seguir avanzando en la adecuación mucho más estricta al artículo 4 del Convenio 98, según los cánones sostenidos históricamente. Es en razón de ello que el caso pendiente de la queja en curso, fue reactivado con las consecuencias antes señaladas.

Reiteraremos nuestra interpretación, señalando que la intromisión del Estado en la negociación colectiva pura o típica, desde la perspectiva técnica de los órganos de control de la OIT, afecta las reglas a las que debe sujetarse todo convenio colectivo. En otras palabras, un convenio colectivo genuino debe alcanzarse exclusivamente de forma bipartita (entre empleadores y trabajadores). Al intervenir el Poder Ejecutivo en el Consejo de Salarios, fijando pautas y hasta homologando aumentos generales (que exceden el salario mínimo nacional), las Cámaras empresariales sostienen que existe esa intromisión que viola el convenio internacional.

Por otra parte, no son ajenas las realidades contextuales, en tanto en el escenario político interno se ha señalado la falta de proactividad del gobierno actual, que rechazara la fundamentación de este desajuste normativo en el pasado. Críticos de su gestión estiman que las autoridades se dejaron estar, adoptando una postura pasiva en las reuniones previas a la Conferencia y manifestando expresiones de enojo con la OIT, en lugar de liderar activamente propuestas de enmienda legal con los actores sociales.³⁰ Seguramente, algo nada fácil, agregamos, dado el largo camino recorrido por diferentes actores políticos a cargo del Ministerio de Trabajo, sin arribarse a una posición mínima para un posible acuerdo en esta materia. En la teoría de los juegos, sociológicamente se enfrenta una situación de “equilibrio de Nash”: parece que ningún jugador tiene incentivos para modificar su estrategia de forma unilateral, ya que al hacerlo su situación empeoraría, lo que resulta en un punto muerto donde nadie cede.³¹

En esa dirección, también desde la vereda de la contraparte empresarial, el PIT-CNT argumenta que la inclusión pretendida no tiene asidero técnico real, dado que fijar aumentos generales por rama de actividad ha sido una práctica pacífica adoptada

³⁰ Declaraciones en radio Montecarlo: “Tras recomendaciones de la OIT sobre ley de negociación colectiva, Pablo Mieres dijo que el Gobierno “va en el camino correcto pero tardío”, 12 de junio de 2026.

³¹ John Nash, “Non cooperative games”, *Annals of Mathematics*, Vol. 54, No. 2 (Sep., 1951), Princeton University.

por todos los partidos políticos uruguayos desde 1943. Para el sindicato, las cámaras empleadoras utilizan políticamente el sistema de control de la OIT con el fin último de dismantelar los aumentos generales obligatorios y arrastrar la negociación al nivel de empresa, donde el poder sindical es menor.³²

En este punto, sintetizaremos cuáles son las exigencias que se le plantean al gobierno hoy día. Frente al dictamen de la Comisión de Aplicación de Normas de la OIT en 2026, el gobierno uruguayo enfrenta presiones inmediatas para ajustar su marco jurídico.

En primer lugar, una exigencia de adecuación estricta al Convenio 98, siendo un requerimiento central del organismo que el Estado uruguayo adapte de forma definitiva su legislación interna para respetar plenamente el principio de autonomía colectiva bipartita. Para la OIT, el artículo 4 del Convenio 98 establece taxativamente que el rol del Estado debe limitarse a estimular y fomentar la negociación voluntaria y bipartita (exclusivamente entre empleadores y trabajadores). Entonces, al imponer de forma obligatoria y tripartita otras materias con el peso del voto del Poder Ejecutivo, se desnaturaliza el carácter libre del acuerdo colectivo. Específicamente, la Comisión de Aplicación de Normas insta textualmente al Gobierno a que en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, “adopte las medidas legislativas necesarias, en particular la modificación del artículo 12 de la Ley núm. 18.566, para garantizar la plena conformidad de la legislación y práctica con los principios de la negociación colectiva y con el Convenio”.

En segundo término, para ello debe redactar una nueva modificación de la Ley de Negociación Colectiva. En efecto, se le está urgiendo al gobierno a sentarse a trabajar –con un plazo que la OIT ha fijado como muy breve debido a la antigüedad del diferendo– en la redacción de normas que resuelvan el aspecto pendiente del intervencionismo estatal.

Por otra parte, persiste un objetivo en cuanto a limitar las potestades de los Consejos de Salarios. La presión del sector empresarial (con la innegable postura de la OIE), exige formalmente que el ámbito tripartito de los Consejos de Salarios se constriña únicamente a la fijación de salarios mínimos por categoría. Se reafirma lo que

³² Portal del PIT-CNT del 1º de junio de 2026, “Cámaras de Comercio e Industria pretenden eliminar el aumento general de salarios y dejarlo en manos de los empleadores”.

señalado críticamente la Comisión de Aplicación de Normas: que la legislación uruguaya obliga a negociar los ajustes salariales generales y las condiciones de trabajo bajo la presencia del Estado, condicionando la autonomía de las partes. Las observaciones determinan que el gobierno debe modificar las competencias de los Consejos de Salarios para que se abstenga de intervenir en dos aspectos. Uno, la actualización o ajuste de las remuneraciones generales (por encima de los salarios mínimos de cada categoría). Dos, la fijación de otras condiciones de trabajo. Al respecto, la exigencia implícita es la de retirar por ley la capacidad de que el laudo tripartito regule otras condiciones de trabajo de manera generalizada, derivando estas materias en exclusividad a convenios bipartitos por empresa o sector. Y ello pese a que, reiteramos, la norma vigente que se cuestiona, en realidad no arbitra una potestad de ese tipo, sino que admite que, existiendo acuerdo bilateral de los representantes de ambos sectores sociales, se pacten condiciones de trabajo para la rama o el sector, sin que ello quede sujeto a una opción que provenga de la votación mayoritaria del gobierno con una sola de las partes que representan a empresas o a trabajadores. Sólo se habilita la negociación de un acuerdo convencional colectivo bipartito, propio de un convenio típico, más que de un laudo o decisión tripartita adoptada por el Consejo de Salarios.

En cuarto lugar, se exige al Poder Ejecutivo que retome el Diálogo Social y la proactividad internacional, abandonando la postura de confrontación institucional o rezongo a las autoridades de Ginebra y acepte generar un proceso de concertación nacional de buena fe. El objetivo perseguido sería construir una solución jurídica compartida entre el Estado, las Cámaras empresariales y el PIT-CNT que imponga una seguridad jurídica interna y recomponga la reputación e imagen internacional de Uruguay.

Con el fin de avanzar rápidamente en esta dirección y debido a que este diferendo jurídico arrastra un largo período de incumplimientos sin resolverse a nivel interno, la Comisión dictaminó dos exigencias procedimentales con plazos perentorios:

a) Recurrir a la Asistencia Técnica: Se alienta de manera expresa al Gobierno de Uruguay a aceptar y utilizar los mecanismos de asistencia técnica directa de la OIT para redactar la nueva normativa.

b) Fecha límite para Informar progresos: Se impone al gobierno la obligación estricta de presentar un informe detallado sobre los progresos legislativos alcanzados antes de septiembre de 2026.

9. Respuestas y estrategia del gobierno

Tras la finalización de las deliberaciones de la Conferencia Internacional en Ginebra, el Poder Ejecutivo y las máximas autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social expresaron de manera pública una postura clara sobre cómo, bajo qué condiciones y con qué espíritu pretenden atender la intimación de la OIT.

Podemos deducir que la estrategia gubernamental para procesar las observaciones se sintetiza en las siguientes definiciones y líneas de acción:

1. Búsqueda de una solución consensuada de formato doméstico. Las autoridades ministeriales han sido explícitas en cuanto a que el Poder Ejecutivo no pretende imponer modificaciones unilaterales al régimen legal vigente. La premisa oficial es canalizar las observaciones de la OIT, como se hiciera en el pasado, a través del diálogo interno para hallar una solución consensuada entre las cámaras empresariales y el PIT-CNT.

De allí que señalemos que la intención declarada es resolver la controversia mediante mecanismos de acuerdo domésticos, sentando a las partes sociales en una mesa de negociación para acordar y redactar las enmiendas que sirvan de base a una futura ley.

2. Aceptación de la Asistencia Técnica de la OIT. Atendiendo a la complejidad jurídica de esta controversia (que, como se ha reiterado, arrastra casi dos décadas de debate y posturas muy rígidas), el Gobierno uruguayo comunicó oficialmente su disposición a recibir y recurrir a la asistencia técnica directa de la OIT. El Poder Ejecutivo planea utilizar este soporte internacional como un puente técnico neutral, que ayude a destrabar el nudo interpretativo sobre el alcance del artículo 12 de la Ley 18.566, intentando amoldar la redacción legal nacional a las pautas del Convenio 98, pero sin dismantelar la esencia del modelo nacional.

3. Defensa firme del núcleo del modelo tripartito. Las declaraciones oficiales han dejado en claro que no se alterará sustancialmente el funcionamiento de los Consejos

de Salarios en el corto plazo. En otras palabras, no habrá cambios drásticos inmediatos. Si bien se atenderá formalmente la recomendación internacional, las autoridades consideran que la queja empresarial de fondo en cuanto pretende reducir el tripartismo únicamente a los salarios mínimos, no resiste ante la probada solidez y madurez democrática del sistema de relaciones laborales de Uruguay. Por ende, el gobierno pretende encarar la reforma con un criterio de adaptación que debería ser sutil o tenue y no de deconstrucción de aquella tradición consolidada. Para ello, probablemente se buscará una fórmula jurídica que otorgue mayores garantías formales a la negociación bipartita y voluntaria respecto de otras condiciones de trabajo y de ajustes a los salarios más allá de la fijación de salarios mínimos por categorías, pero preservando la capacidad institucional del Estado para incidir de forma colectiva y extendida en la protección del salario real y en las pautas redistributivas de los trabajadores. En esto último, presumimos que el Estado no quiere perder la capacidad de manejo de una de las variables macroeconómicas como es la evolución general de los ingresos de los trabajadores, que se suma al control de la inflación, los indicadores de empleo, la productividad, el gasto público, las inversiones, etc.

4. Plazo Límite. Bajo el compromiso de no dilatar más el caso pendiente, el Ministerio de Trabajo ha asumido la tarea de articular los canales de discusión de manera urgente, a efectos de recopilar avances reales y cumplir con la exigencia procedimental del organismo internacional. Ello se debería traducir en la redacción y elevación de un informe detallado que señale los progresos y consensos que puedan alcanzarse a más tardar a comienzos de setiembre de 2026.

10. Conclusiones: incertidumbre y expectativas

Si algo queda claro al repasar la historia reciente de la negociación colectiva en Uruguay, es que estamos ante un verdadero "punto muerto" a la uruguaya. Por un lado, tenemos un sistema de negociación colectiva que prácticamente se ha institucionalizado a través de muchas décadas. Se trata de un modelo que apela intensamente al tripartismo, alcanzando una cobertura altísima de trabajadores, y en el cual sindicatos y cámaras empresariales se sientan a la mesa para negociar casi

todo a nivel de rama o sectores de actividad. Por el otro, existe un tironeo técnico y político que ya lleva casi dos décadas de instaurado a través de un procedimiento de queja promovida ante la OIT.

La paradoja puede resultar, incluso, insólita: mientras a nivel internacional Uruguay es referenciado como un ejemplo de democracia, diálogo social y derechos laborales, al mismo tiempo vuelve a caer en la denuncia de una lista negra que refleja su carácter incumplidor o inobservante de convenios internacionales de la OIT. Sin embargo, a ojos vista, el país no ingresa a la misma por atentar gravemente contra los derechos humanos como ocurre en algunos otros países que integran la lista, sino por un remanente técnico que se ha mantenido sin solución y que nadie ha logrado destrabar en el curso de diecisiete años.

¿Cuál es el nudo del problema? Hablando en términos muy básicos, una discusión de fondo acerca de cuánto es admisible que intervenga el Estado en la negociación colectiva.

Para las empresas y la OIT, el Convenio 98 es determinante en cuanto a que la negociación colectiva sobre condiciones de trabajo y aumentos generales debe ser libre, voluntaria y entre privados (bipartita). Entienden que cuando el Estado ingresa a votar o fija pautas generales en los Consejos de Salarios más allá del salario mínimo, viola las reglas internacionales.

Por el contrario, para los sindicatos (y hasta para la tradición uruguaya), el rol del Estado en los Consejos de Salarios es la única forma de equilibrar la cancha y garantizar que el hilo no se corte por el lado más débil. Reducir los Consejos de Salarios tan solo a acordar o laudar salarios mínimos por categorías, es apreciado como un intento implícito de debilitar al movimiento sindical, trasladar la negociación de convenios colectivos a los niveles inferiores de las empresas e, inevitablemente, como dato de la realidad, depreciar el alcance subjetivo y los contenidos del instituto. Lo más curioso es que, a nuestro entender, todos los gobiernos le han ido buscando la vuelta. El Frente Amplio intentó arreglar a medias la controversia en 2019 antes de culminar su mandato gubernamental; la Coalición Republicana aprobó la Ley 20.145 en 2023, solucionando varias objeciones, pero uno de los núcleos duros del problema (el artículo 12 sobre la injerencia estatal en los ajustes generales y las condiciones de trabajo), quedó sin resolverse.

Al final del día, como lo hemos señalado en el texto al citar la teoría de los juegos, estamos en un "equilibrio de Nash": nadie quiere ceder del todo por miedo a perder terreno. Pero la presión de Ginebra volvió a poner el problema en el tapete y con la pelota de nuevo en la cancha del país para setiembre de 2026, la única salida inteligente parece ser la de siempre: sentarse nuevamente a negociar a la criolla, aceptar la asistencia técnica de la OIT y buscar una redacción quirúrgica que deje conformes los requisitos de la Comisión de Aplicación de Normas, sin dismantelar la matriz de bienestar y protección social que hace a la identidad del trabajo en Uruguay. Como hemos expresado en anteriores ensayos al valorar la trascendencia de los Consejos de Salarios y su extenso funcionamiento, nuestro país no ha conocido, hasta el presente, otro sistema alternativo que le permita funcionar auténticamente –aún con algunas falencias o dificultades generalmente menores– dentro de un marco pluralista y democrático de sus relaciones colectivas de trabajo.³³

De todos modos, se abre un compás de espera (que parece ser corto), con la expectativa de que se despejen las incertidumbres y se alcancen alternativas de adaptación normativa. De ese modo será posible retomar la senda de un equilibrio justo para el tan necesario sistema de negociación colectiva, que cumpla las funciones normativas, económicas, organizacionales, amortiguadoras del conflicto y representativas que le dan significado y relevancia como expresión del derecho fundamental de la libertad sindical.

Bibliografía

- AMEGLIO, E., "A diez años de las leyes sobre la negociación colectiva en Uruguay: ¿un modelo que habrá que cambiar?", rev. Derecho Laboral N° 263, Montevideo, 2020.
- BABACE, Héctor, "A diez años de las leyes sobre la negociación colectiva en Uruguay: ¿Un modelo que habrá de cambiar?", 30ª. Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Canelones, FCU, 2019.
- BARBAGELATA, H. H., "Los actores de las relaciones laborales", El particularismo del Derecho del Trabajo, FCU, 1a Edición, Montevideo, 1995.

³³ Rosenbaum Rimolo, Jorge, "Los Consejos de salarios, una virtuosa experiencia de interacción tripartita en Uruguay", cit.

- BARBAGELATA, H. H., "A propósito de un reciente informe del Comité de Libertad Sindical de la OIT", rev. Derecho Laboral N° 238, 2010.
- BARRETO GHIONE, H., "El intervencionismo en la negociación colectiva en Perú y Uruguay. Dimensiones y usos del Derecho", Laborem, Revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo N° 11, Lima, 2011.
- BARRETTO GHIONE, H., "Las observaciones de la OIT sobre el modelo de negociación colectiva: tensiones, inconsistencias y márgenes del cambio", 30ª. Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Canelones, FCU, 2019.
- CASTELLO, A., "Obligación de reserva en la negociación colectiva", rev. Derecho Laboral N° 286, Montevideo, 2022.
- DELGADO, F. y ARÉVALO, L., "Personería jurídica de las organizaciones gremiales. La Ley 20.127 y su impacto en las relaciones laborales", rev. Derecho Laboral N° 290, Montevideo, 2023.
- ERMIDA URIARTE, O., "El protagonismo de los consejos de salarios en el sistema laboral uruguayo", rev. Derecho laboral N° 229, Montevideo, enero-marzo, 2008.
- ERMIDA URIARTE, O., "El protagonismo de los consejos de salarios en el sistema laboral uruguayo", rev. Derecho Laboral N° 229, Montevideo, 2008.
- FERRIZO, A. y PERCIBALLI, V., "Derecho de información en la negociación colectiva", rev. Derecho Laboral N° 286, Montevideo, 2022.
- GARCÍA MARTÍNEZ, D., "Determinación de negociadores en representación de trabajadores en caso de ausencia de organización sindical", rev. Derecho Laboral N° 286, Montevideo, 2022.
- GIUZIO, G., "Perspectivas y desafíos de la negociación colectiva en el Uruguay 2021", Revista de Estudio de Derecho Laboral y Derecho Procesal Laboral, N° 3, año 3, Universidad Blas Pascal, Argentina, 2021.
- GIUZIO, G., "Impactos de la eliminación de la ultraactividad en el sistema de negociación colectiva nacional", rev. Derecho Laboral N° 290, Montevideo, 2023.
- LOUSTAUNAU, N., "Primera lectura de la ley N° 20.127 sobre personería jurídica de las organizaciones gremiales", rev. Derecho Laboral N° 289, Montevideo, 2023.
- NASH, J., "Non cooperative games", Annals of Mathematics, Vol. 54, No. 2, Princeton University, 1951.

- ODERO, A. y GUIDO, H., Derecho Sindical de la OIT. Normas y procedimientos, OIT, Ginebra, 1995.
- PERRONE, J. y ARÉVALO, L., "El dictamen del comité de libertad sindical sobre la representatividad en el sector salud uruguayo", rev. Derecho laboral N° 289, Montevideo, 2023.
- PLÁ RODRÍGUEZ, A., El salario en el Uruguay: su régimen jurídico, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Montevideo, 1956.
- PORRINI, R., La historia de la clase obrera y los sindicatos en el siglo XX, Trabajo & Utopía, Montevideo, 2006.
- RASO DELGUE, J. y ROSENBAUM RIMOLO, J., "El Centenario de la OIT y la legislación laboral uruguaya", Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, Montevideo, 2020.
- RODRÍGUEZ AZCÚE, Á., "Los métodos de fijación del salario en el Uruguay y los particularismos del Derecho del Trabajo", Revista de la Facultad de Derecho N° 31, Montevideo, 2011.
- RODRÍGUEZ, J. M., "El papel de los Consejos de Salarios en la historia del movimiento sindical", Claeh, Montevideo, 1991.
- ROSENBAUM CARLI, F., "La derogación de la ultraactividad de los convenios colectivos en el Uruguay: ¿un retorno a la teoría de la incorporación?", Revista de Derecho, N° 28, Universidad Católica del Uruguay, 2023.
- ROSENBAUM RIMOLO, J., "El sistema uruguayo de negociación colectiva", rev. Derecho Laboral N° 234, Montevideo, 2009.
- ROSENBAUM RIMOLO, J., "La ultra actividad del convenio colectivo: una relectura desde el principio de progresividad", rev. Derecho Laboral N° 250, Montevideo, 2013.
- ROSENBAUM RIMOLO, J., "Los Consejos de Salarios: una virtuosa experiencia de interacción tripartita en Uruguay", Estudios en Homenaje al Prof. Alfredo Villavicencio, Ed. Palestra y PUCP, Lima, 2024.
- SALSAMENDI, G., "Niveles de negociación colectiva en Uruguay. Impacto del proyecto de reforma de la ley 18.566", rev. Derecho Laboral N° 286, Montevideo, 2022.
- SERÉ, J., "Reflexiones sobre organizaciones sindicales y personería jurídica", rev. Derecho Laboral N° 281, Montevideo, 2021.

USHAKOVA, T., "El procedimiento de queja en el sistema de supervisión y control de la OIT", Revista Derecho Social Y Empresa, N° 24, Dykinson, Universidad de la Rioja, España, 2026.

VALTICOS, N. y VON POTOBSKY, G., Derecho Internacional del Trabajo, OIT, 1995.

ZAPIRAIN, H. "De la abstención a la regulación heterónoma. Apuntes sobre la ley de negociación colectiva en el sector privado", rev. Derecho laboral, N° 235, Montevideo, 2009.

Cómo citar: Rosenbaum Rimolo, J. (2025). Las recientes observaciones de la OIT a la ley de negociación colectiva de Uruguay. *Revista Jurídica Del Trabajo*, 7(18), 268-301.



Esta obra está bajo una licencia internacional [Creative Commons Atribución 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).