

INFORME URUGUAY

AFUTU Y FENAPES

DR. DANIEL PARRILLA, DR. PABLO CHARGONIA, GABRIELA CULTELLI,
HÉCTOR TAJAM, SENI PEDRETTI, SILVIA VISCONTI

CAPÍTULO I

DERECHOS SINDICALES EN LA ACTIVIDAD DOCENTE

COMO ES SABIDO, Uruguay se destaca, no sólo en la región sino en el mundo entero, por el carácter desregulado –no reglamentado– del ejercicio de los derechos sindicales. En los diversos países, incluidos los de la región, una de las características del Derecho del Trabajo, tanto en materia individual como colectiva, ha sido su codificación.

Tanto la constitución como el funcionamiento, fines, fueros y todo lo vinculado al quehacer sindical, se encuentra reglamentado con precisión en diversos textos jurídicos en la mayoría de los países. A modo de ejempl, podemos citar el capítulo “Da Organizaçao Sindical” de la “Consolidaçao Das Leis Do Trabalho” en Brasil. En la República Argentina existen diversas leyes y decretos reglamentarios de las asociaciones sindicales de trabajadores, así como regulaciones referidas a las convenciones colectivas de trabajo, signadas en ese país en el marco de diversos convenios colectivos de trabajo reglamentarios de importantes aspectos de la vida sindical. En el mismo sentido se inscriben la Ley de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, sobre derecho a la organización sindical y la negociación colectiva en el sector público; en Paraguay, la Ley 213, que establece el Código del Trabajo, modificada y ampliada por la Ley 496, que establece disposiciones sobre constitución, fines y funcionamientos de las organizaciones sindicales; la Ley

Federal del Trabajo en México, etcétera. Lo cierto es que la tendencia hacia la reglamentación —en términos de regulación— se constata claramente, afirmada en el contexto internacional tanto latinoamericano como universal.

En cambio, Uruguay es una de las pocas excepciones en tal sentido, lo que responde, a nuestro juicio, a las características del movimiento obrero, tanto en sus orígenes como en las etapas de afirmación del movimiento sindical en el seno de la sociedad, así como a la vigencia e impacto de diversas corrientes de pensamiento, no sólo a escala sindical, sino de diversos sectores sociales vinculados.

Debe afirmarse entonces que el Derecho Colectivo de Trabajo en nuestro país constituye una verdadera construcción, tanto doctrinaria como jurisprudencial, que ha operado como emergente del estado de la lucha de clases en las diversas etapas históricas.

Dicha construcción ha contado con algunas piezas jurídicas muy concretas y específicas que operan como sustento normativo, programático y de principios. En tal sentido, las normas más importantes son el artículo 57 de la Constitución de la República, el cual establece que la ley promoverá la organización de sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica; y los convenios de la OIT, ratificados sobre libertad sindical, derecho por ley, N° 87, 89, 151 y 154, de sindicación y negociación colectiva.

1. METODOLOGÍA

A los efectos del desarrollo del presente trabajo se realizará un análisis de los aspectos más salientes de la vida sindical en educación media desde la perspectiva de los diversos derechos consagrados en la Constitución y los convenios de la OIT 151 y 154, desbrozando cada una de sus normas en la búsqueda del análisis de su cumplimiento o incumplimiento.

Art. 57 de la Constitución de la República

“La ley promoverá la organización de sindicatos gremiales acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica.

Promoverá la creación de tribunales de conciliación y arbitraje.

Declarase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”.

Pese al carácter programático de esta norma constitucional, se considera que específicamente no han sido cumplidos los mandatos previstos por la ley. En efecto, no puede afirmarse la existencia de una voluntad administrativa explícita en el sentido de la concesión de franquicias para la actividad sindi-

cal por parte de las autoridades de la educación. Por el contrario, existen disposiciones en materia salarial que consagran un perjuicio económico a quien ejerce la huelga; es tal el caso de la compensación por presentismo, respecto al cual se computa la inasistencia por paros para el no pago de dicha compensación. Obviamente, no se discrepa con el descuento del salario correspondiente a la ausencia generada por el paro gremial, pero el cómputo de dicha inasistencia implica el desconocimiento del carácter por demás justificado de la misma, que cuenta con protección legal y constitucional.

En cuanto al dictado de normas para el reconocimiento de personería jurídica, no existen regulaciones específicas en Uruguay con relación a las asociaciones sindicales. Es más, actualmente la Federación Nacional de Profesores de Educación Secundaria, organización con alcance nacional, no ha logrado obtener su personería jurídica en virtud de diversos obstáculos formales planteados en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultural. La Asociación de Funcionarios de la Universidad del Trabajo del Uruguay sí posee personería jurídica.

Convenio 151 de la OIT

Art. 4º: “1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical [...]. 2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto: [...] (b) Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización”.

Art. 5º: “1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas [...]. 2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública [...]. 3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública”.

Art. 6º: “Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas [...]”.

Con relación a este punto, no debe omitirse la consideración del fuero gremial. En primer lugar, corresponde expresar que, desafortunadamente, Uruguay no ha ratificado el Convenio 135 de la OIT, adoptado en la Conferencia de 1971, el cual, como lo hace la recomendación N° 143, adoptada el mismo año, establece una protección eficaz y específica para el dirigente y representante gremial.

Con respecto al contenido del fuero sindical, la doctrina uruguaya ha entendido que existe un núcleo básico consistente en la protección contra el despido y otro tipo de sanciones arbitrarias, y un conjunto de medidas accesorias tales como facilidades de horario y locativas para la actuación sindical, uso de cartelera, goce de licencia sindical, etc., lo que conforma el denominado *fuero sindical completo*¹.

En este conjunto de medidas accesorias, complemento indispensable de los demás derechos sindicales, es donde se denota un considerable déficit en cuanto a las garantías efectivas de cumplimiento. No existe en los gremios de educación secundaria y técnica en Uruguay la licencia sindical como tal: ningún dirigente ni representante goza de ningún día, ni fracción de jornada, para la actividad gremial. Toda inasistencia motivada por tal actividad le es descontada de su salario.

Las insuficiencias que se vienen planteando con relación a diversos aspectos vinculados al desempeño profesional de cada afiliado tienen como una de sus causas la inexistencia de la licencia gremial. Distintas dimensiones, no sólo del quehacer gremial sino de las situaciones específicas de cada afiliado, dependen en gran medida de la capacidad de respuesta inmediata del sindicato a través de sus dirigentes. La actividad sindical en los gremios de la educación en general se inicia una vez que los dirigentes y militantes han cumplido su jornada de labor. Es decir, cuando todas las oficinas, particularmente las del propio sistema educativo, se encuentran cerradas, por lo cual las diversas situaciones planteadas con los afiliados, en todas las dimensiones imaginables, salarial, disciplinaria, etc., se ventilan en horarios y oficinas en los que el dirigente no tiene oportunidad ni ocasión de participar o incidir por estar cumpliendo su jornada de trabajo, lo cual dificulta un seguimiento específico de cada caso, en tanto refleja potencialmente una situación colectiva o sintomática de un aspecto global que debería ser revertido mediante la herramienta sindical.

¹ Profesor Ermida Uriarte, Oscar, adoptando la tipología del profesor Helios Sarthou, en *Sindicatos en Libertad Sindical*.

A esto corresponde agregar que diversas situaciones que involucran aspectos muy sensibles desde el punto de vista laboral de amplios sectores del personal docente, requieren también la presencia del sindicato en otras reparticiones administrativas del Estado, lo cual, como se dijo, resulta imposible. En tal sentido, existen diversos frentes de trabajo que actualmente no han podido ser cubiertos, como por ejemplo: régimen previsional del docente actualmente muy desmejorado y en franco retroceso; situación de los docentes interinos –precarios– en cuanto al acceso a ciertos servicios estatales determinantes de la calidad de vida actualmente desmantelado; giras y contactos in situ de los dirigentes centrales con cada realidad en todo el territorio nacional; comparecencia ante los organismos de la Justicia; organización y concreción de espacios de formación y capacitación tanto a escala sindical como profesional, como aspecto coadyuvante de la actividad sindical; participación fluida y constante en organizaciones regionales o internacionales a las que se encuentra vinculado el sindicato, etcétera. Todos estos aspectos hacen a la vida y la dinámica de la actuación de todo sindicato, y requieren necesariamente de lo que hemos definido como Fuero Sindical Completo.

Debe tenerse en cuenta que gran parte de la regulación jurídica del desempeño del afiliado, en cuanto funcionario público, es determinada por las diversas leyes de presupuesto y rendición de cuentas, o leyes no presupuestales, lo cual hace imprescindible la presencia sindical en permanente contacto con el ámbito parlamentario, volcando allí inquietudes y necesidades, contra lo cual conspira también la falta de licencia gremial.

Por tanto, es en este aspecto donde radica uno de los más importantes déficit en materia de cumplimiento de normativas internacionales en Uruguay.

En cuanto al funcionamiento gremial dentro de los establecimientos educativos, se han planteado dificultades para la realización de asambleas gremiales dentro de los locales de estudio. Aun fuera del horario de trabajo, diversos directores de dichos establecimientos han puesto cuestionamientos formales para la realización de las mismas, e incluso algunos directamente se han opuesto. Han existido también algunas dificultades con relación a las carterelas y a la distribución de los boletines gremiales.

“Art. 7: Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones”.

Art. 8: “La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados”.

Si hubiera que señalar los mayores incumplimientos de la autoridad en educación en materia de responsabilidad emergente de normas internacionales, deberían ser destacadas estas dos normas, así como todas las disposiciones contenidas en el CIT 154.

Convenio 154 de la OIT

Mediante la aprobación del CIT N° 154 se eleva el rango de la situación jurídica de las organizaciones de los trabajadores respecto del artículo 7 del CIT N° 151. Ello en cuanto esta última norma consolidaba una expectativa de los trabajadores, ya que la misma expresa que “deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas” para el fomento de la negociación colectiva. En cambio, con la aprobación del CIT N° 154 y su ratificación por ley, se está frente a un verdadero derecho de los trabajadores, con la co-respectiva obligación por parte del empleador público en el sentido de transitar por el camino de la negociación colectiva para la fijación de las condiciones de trabajo y empleo, y la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores. La obligación que recae sobre el empleador público emerge claramente del tenor del numeral 1° del artículo 5 del CIT N° 154, en cuanto expresa que “Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva”. Las demás disposiciones de este texto se encuentran en armonía e íntimamente vinculadas con esta disposición.

Este es precisamente el punto crítico en Uruguay respecto del cumplimiento de las normativas internacionales. En este terreno se separan diametralmente, por un lado, las normativas internacionales vigentes y, por otro, las políticas de las autoridades de la educación.

La necesidad de contar con el instrumento de la negociación colectiva en la enseñanza adquiere mayor relevancia frente al creciente ejercicio de un poder discrecional de dirección y el imperioso requerimiento de convenir aspectos de las condiciones de trabajo, tanto en lo referido a la carrera docente —como los sistemas de calificación, designaciones, concursos, tribunales, etc.— como en relación a los salarios y otras remuneraciones.

En el sistema educativo uruguayo no existe negociación colectiva, de ninguna índole, tendiente a regular las condiciones de empleo. Es más, incluso las autoridades han sido hostiles al reclamo de los docentes y a la protesta en el sentido de que las reformas educativas no fueron negociadas, en tanto implicaron aspectos sensibles de la profesión –modificación del diseño curricular– y establecieron modificaciones ostensiblemente gravosas de las condiciones de empleo.

La reforma educativa se sustenta, a nuestro juicio, en tres soportes fundamentales: a) modificación de los contenidos (planes, programas, etc.); b) modificaciones a escala institucional, fundamentalmente con relación a la formación docente, un fuerte replanteo del sistema de roles de los actores de jerarquía y nuevas formas de contratación; y c) el deterioro del sistema de relaciones laborales, en gran parte consecuencia de los anteriores.

En este sentido se arriba hoy a una nueva y distinta realidad, que se va afirmando en la precarización de las relaciones de trabajo, lo cual redundando obviamente en un proceso de intento de desprofesionalización del docente. Presentamos a continuación algunos casos.

A partir de esta reforma instaurada, han sido diseñados espacios de currículo abierto, en donde se pretende poner en contacto al alumno con su entorno y cuyos docentes son designados directamente por el director del establecimiento educativo entre el plantel de docentes o personalidades integrantes de la comunidad. En la casi totalidad de los casos se trata efectivamente de designaciones directas, sin concurso, sin lista de precedencias estructuradas a partir de los méritos, sin escalafón, etcétera.

Una de las manifestaciones más acabadas del deterioro signado por la precarización es lo que se ha denominado “efectividad a término”. En nuestro país, el docente adquiere la condición de efectivo por el concurso, luego de egresar de los institutos de formación o, en algunos casos, luego del desempeño como interino. A partir de la efectivización, el principio de estabilidad se conforma como sustento de una carrera docente escalafonada y ascendente. Es decir que la efectividad implica el principio estructurador de la vida profesional del docente. A su vez, ello determina la posibilidad de acceso a escalafones superiores –directivo o inspectivo–, y el establecimiento de otras disposiciones clave en materia de condiciones de empleo que atienden la naturaleza de la profesión docente, particularmente en materia salarial y jubilatoria, compensación por 25 años de trabajo, bonificación de servicios, etcétera. Es más, la doctrina administrativista y constitucionalista ha equiparado la idea de efectivo a la de funcionario público presupuestado.

Todo esto ha sido desmantelado mediante lo que se denomina “efectividad a término”, lo cual implica que se establece que el docente será efectivo por un período dado, perdiendo luego esa condición, salvo que cumpla con determinados requisitos o procedimientos para su mantenimiento. Es decir, se ha desestructurado por su base la idea misma de carrera y estabilidad en toda su dimensión imaginable. Actualmente este régimen viene siendo aplicable a los docentes de formación docente y a los docentes de la asignatura informática, entre otras.

Otro aspecto sustancial de la precarización ha sido la permanencia de la provisión interina de cargos. El CODICEN ha sostenido que es potestad del Ente la decisión relativa a la efectivización del docente interino. Es decir, la autoridad dice que nada la obliga, legalmente, a declarar efectivo a un docente ni a llamar a concurso para proveer un cargo docente en régimen de efectividad.

Por la vía de no convocar a concurso para proveer cargos docentes en efectividad, las autoridades de la enseñanza mantienen en situación de interinato a miles de funcionarios docentes, al punto de que muchos de ellos (en especial en la enseñanza técnica) se jubilan en el cargo sin haber sido efectivizados jamás. Además de generar inestabilidad laboral y constituir una amenaza anual del desempleo, esta situación lesiona el principio que reclama que a igual trabajo le corresponde igual remuneración (arts. 8 y 72 de la Constitución; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, ratificado por Ley 16.519), ya que los interinos perciben una retribución salarial menor, y a su vez lesiona el derecho a la carrera docente (arts. 58 a 61 de la Constitución) que se expresa en poder ascender en la graduación docente y aspirar a cargos jerárquicos (dirección, subdirección, inspección).

Al respecto, el jurista Cassinelli Muñoz dice: “Cuando las reglas de derecho establecen un procedimiento de provisión de un cargo que no puede cumplirse instantáneamente tal como acaece con la provisión por concurso, es menester atender al desempeño de las funciones del cargo en el intervalo de vacancia mientras se cumplen los trámites de la provisión ordinaria [...]. A veces las reglas de derecho prevén esa situación y confieren expresamente esa potestad de hacer una designación interina, con procedimientos que no insuman el tiempo necesario para tramitar la provisión titular del cargo”². Queda así señalado el único fundamento del interinato: el principio de la continuidad de la gestión

² Cassinelli Muñoz en revista *DJA*, T. 74, 124.

administrativa determina, en ciertos casos, la designación provisoria en tanto se organiza —a través del llamado a concurso— la provisión definitiva.

Cuando la provisión interina del cargo está demorando sin justificación la provisión titular, tal decisión administrativa deviene ilícita, “pues si la autoridad reconoce la necesidad de proveer el cargo, no puede dejar de atender la tramitación del procedimiento ordinario de provisión de la vacante y crearse artificialmente una causa para dilatar el interinato, de modo que si la autoridad no ha dispuesto lo conducente para la provisión titular del mismo cargo, la Administración no podrá alegar la existencia de la necesidad del servicio que es fundamento de la provisión interina”³.

El hecho de que los docentes interinos son funcionarios de carrera no puede discutirse. Funcionario de carrera dentro de la ANEP son todos aquellos cuyas tareas y posición permanente dentro de la institución hacen razonable que se los considere como profesionales de sus empleos.

En este punto, el Ente tiene absoluta discrecionalidad para decidir si los docentes interinos son funcionarios de carrera o no: “no podrá decirse que no es de carrera un funcionario que hace tareas que por su naturaleza son rutinarias”⁴. Sin embargo, ellos se ven privados del derecho a la carrera docente. En ese sentido, el principio de la primacía de la realidad, de cuño laboralista, es plenamente trasladable a esta situación. La realidad es que la situación de los interinos, que se extiende en el tiempo, se ha desnaturalizado. En materia laboral, “una situación ininterrumpida de contratos de duración indeterminada se suele mirar como un contrato de duración indeterminada”⁵. Por todo ello, la situación de los docentes interinos constituye un aspecto sustancial de la precarización, a la que se hizo referencia, y debe ser corregida de modo que se ajuste el status jurídico a la realidad.

El carácter inconsulto y unilateral de la reforma educativa, su modalidad impuesta con prescindencia absoluta de la participación crítica de los actores fundamentales, docentes, padres y alumnos, han impreso una orientación en el sentido de dotar al sistema en sus estructuras organizativas superiores de cierto grado de adhesión incondicional, lo cual se ha traducido en un nuevo perfil del ejercicio de la autoridad o poder de mando, que redunde en forma perniciosa en aspectos fundamentales de la carrera. Así, entre otras cosas, se utiliza la calificación del desempeño o la facultad disciplinaria no para eva-

3 Cassinelli Muñoz en revista *DJA*, T. 74, 125.

4 Cassinelli Muñoz, citado por Sacchi en *La Enseñanza en el Uruguay*, 204.

5 Pla Rodríguez, Américo 1976 *Curso de Derecho Laboral. Introducción al Derecho del trabajo*, 59-60.

luar con justicia la entrega profesional, sino el grado de adhesión al modelo impuesto. Nuestros departamentos jurídicos han venido trabajando muchísimo en los últimos años en la defensa de afiliados contra sanciones o calificaciones injustas que aparecen muchas de ellas como mecanismos de reproche institucional oblicuo, con un objetivo disciplinante de adaptación a las nuevas condiciones, desmereciéndose la autonomía propia del ejercicio profesional y la libertad de cátedra.

A todos estos aspectos es necesario agregar una reciente lesión a los derechos sindicales. En octubre de 2003, el Consejo Directivo Central de la Administración de Educación Pública tomó como resolución autorizar los trámites de los docentes que presentaban renuncia a su afiliación sindical, en las oficinas de Hacienda del organismo. Los convenios 87, 98 y 151, firmados por el gobierno uruguayo con la OIT, son desconocidos por el Consejo Directivo Central en la medida en que son agredidos los principios de autonomía y de independencia en la administración sindical sostenidos en ellos.