



## ESTADO, CONFLICTO LABORAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

<sup>1</sup>Juan Pablo Mugnolo

### RESUMEN

La negociación colectiva suele ser la canalización necesaria de un conflicto. En tal sentido, los Estados intervienen en su rol de árbitros o de garantes de la paz social, intentando regular la negociación colectiva en el entendimiento que ello fomentará o ampliará las posibilidades de resolver el conflicto laboral de carácter colectivo.

Esa intervención estatal encuentra origen en el conflicto y se hace efectiva de distintos modos, con distintos argumentos jurídicos y políticos, lo cual no puede ser rechazado siempre y cuando esa intervención no afecte a la libertad sindical y la autonomía colectiva.

**Palabras-clave:** Estado; Conflicto Laboral; Negociación Colectiva

## STATE, LABOR CONFLICT AND COLLECTIVE BARGAINING

### ABSTRACT

Collective bargaining is often the necessary channeling of a conflict. In this sense, States intervene in their role as arbitrators or guarantors of social peace, trying to regulate collective bargaining in the understanding that this will promote or expand the possibilities of resolving the collective labor dispute.

This state intervention originates in the conflict and becomes effective in different ways, with different legal and political arguments, which cannot be rejected as long as this intervention does not affect freedom of association and collective autonomy.

**Keywords:** State; Labor Conflict; Collective Bargaining

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por la Universidad de Granada - UGR, Granada (España). Profesor Adjunto Regular Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires - UBA, Buenos Aires (Argentina)  
E-mail: [jmugnolo@yahoo.com.ar](mailto:jmugnolo@yahoo.com.ar)



## ESTADO, CONFLICTO E NEGOCIAÇÃO COLETIVA

### RESUMO

A negociação colectiva é muitas vezes a necessária canalização de um conflito. A este respeito os Estados envolvidos no papel de árbitros ou garantidores da paz social, tentam regular o procedimento, no entendimento de que promoverá ou expandirá as possibilidades de resolver o conflito de trabalho de natureza colectiva.

Esta intervenção estatal encontra origen no próprio conflito e se efetiva de varias formas, com variados argumentos jurídicos e políticos que não poderão ser desqualificados, desde que esta intervenção do Estado na negociação colectiva não afete a liberdade e a autonomia sindical.

**Palavras-chave:** Estado; Conflito; Negociação Coletiva

### 1. INTRODUCCIÓN A LA CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN EL SISTEMA DE RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO

Las consecuencias de la liberación del comercio y la gran transformación de la que surgió la sociedad industrial<sup>2</sup>, obligaron a replantear la cuestión del trabajo y la transformación de los Estados Nación en Estados benefactores, esto es, con un cometido social<sup>3</sup>.

En el campo de las relaciones laborales, la intervención del Estado se hizo efectiva originariamente a efectos de subsanar el desequilibrio contractual que impedía sostener la autonomía de la voluntad como principio válido para regir con justicia los intercambios operados entre trabajadores y empleadores en las relaciones de producción. Dicha

---

<sup>2</sup> Cfr. POLANYI, Karl, *The great transformation: The political and economic origins of our time*, (Rinehart), New York, 1944.

<sup>3</sup> Cfr. SUPIOT, Alain, "Introducción a las reflexiones sobre el trabajo", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115 (1996), núm. 6.



constatación implicó una limitación - relativa<sup>4</sup> - de aquella autonomía, operada desde la imperatividad de la norma legal, como técnica protectoria, tutelar, clásica. Así pues la relación de dependencia como presupuesto de aplicación, la ineptitud de la autonomía individual como instancia de distribución de derechos y obligaciones en el marco del contrato de trabajo, la norma laboral de imperatividad relativa como instrumento aplicativo y el orden público laboral<sup>5</sup> como continente de los valores superiores del ordenamiento constituyen el conjunto explicativo del sentido de la intervención estatal desde el derecho del trabajo<sup>6</sup>.

Pero esa inconsistencia para regir equilibradamente las relación contractual que se le reconoce en el plano de la relación individual de trabajo a la autonomía de la voluntad -y que es la que explica y justifica la intervención estatal - se relativiza ante el fenómeno sociológico de la acción articulada del colectivo de trabajadores ante el cual la autonomía readquiere preponderancia tras su reconfiguración, esta vez colectiva. Ese descubrimiento de la autonomía colectiva y del nuevo equilibrio (relativo) que se produce tras la actuación colectiva de los trabajadores con el objeto de acotar la imposición de las condiciones de trabajo, en general procurando superar los mínimos establecidos por la norma estatal, se instituye tal como hemos venido señalando en un aparato productor de normas que caracteriza de modo muy particular al sistema de fuentes del Derecho del Trabajo potenciando su finalidad tuitiva.

Desde el punto de vista funcional, la intervención estatal en las relaciones laborales tiene por objeto la regulación institucional de las relaciones sociales de producción capitalista, es decir, aquellos problemas vinculados con la adquisición y uso de la fuerza de trabajo<sup>7</sup>. A dicha función reguladora debe agregársele una función organizativa: la

---

<sup>4</sup> Vid. GOLDIN, Adrián, "Autonomía colectiva, autonomía individual e irrenunciabilidad de derechos", *Cuadernos de Investigaciones N° 22*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1991.

<sup>5</sup> Vid. PLA RODRÍGUEZ, "El Orden Público laboral y el Derecho del Trabajo y Práctica en Iberoamérica", *Revista Derecho Laboral N° 119*, Montevideo; KROTOSCHIN, E. "La importancia del orden público para la contratación colectiva", en *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco De Ferrari*, Montevideo, 1973, pp. 35 y ss.

<sup>6</sup> Cfr. GOLDIN, Adrián, *Curso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Adrián Goldin (director), Jorgelina Alimenti (coordinadora), AA.VV., (La Ley), Buenos Aires, 2009, p.6.

<sup>7</sup> Vid. SUPIOT, Alain, "¿Porqué un derecho del trabajo?", *Documentación Laboral*, N° 39, 1993-1.



organización del sistema de relaciones laborales. Tal perspectiva lleva a concluir que el ordenamiento laboral asume una tarea de gestión racionalizadora de la fuerza de trabajo en el mundo de las relaciones de tipo económico cuyo objeto es el trabajo. Desde esta perspectiva el ordenamiento laboral heterónomo obedece a una doble exigencia de racionalización jurídica en la regulación de las relaciones sociales: facilitar el funcionamiento de la economía y asegurar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores<sup>8</sup>.

Desde una absoluta racionalidad política y económica el principio de tutela del trabajador encuentra su límite en la protección del sistema económico. Es decir, las mejoras de las condiciones de trabajo no pueden hacerse a costa del principio económico de rendimiento y de productividad, no pueden anular el funcionamiento del sistema capitalista<sup>9</sup>.

La esencia contradictoria del Derecho del trabajo se alimenta entonces de dos principios: el principio de protección del trabajador y el principio de libertad de empresa en el marco de una economía de mercado, actuando este último como condicionante económico del Derecho del Trabajo, lo que explica que el rendimiento y conservación del régimen de empresa privada limite su acción tuitiva. Es en esta lógica subyacente que la pretensión del Estado social ha sido domesticar el sistema económico capitalista y la estructuración interna del contrato de trabajo en la empresa, para avanzar en la democratización de las estructuras sociales y el restablecimiento de la autonomía de los trabajadores<sup>10</sup>.

Dicha inmunidad de la empresa privada en el ordenamiento jurídico constituye un rasgo esencial del capitalismo que el Derecho del Trabajo procura matizar o corregir. Así, la temática relativa a la limitación del poder empresarial se encuentra situada en la confluencia del Derecho individual y colectivo del Trabajo. De una parte el régimen de poder empresarial sobre la organización, dirección y disciplina del trabajo integra el régimen del contenido de

<sup>8</sup> Cfr. MONEREO PEREZ, José Luis, Algunas reflexiones sobre la caracterización técnico jurídica del Derecho del Trabajo, (Civitas), Madrid 1996, p.15-16.

<sup>9</sup> Vid. VIDA SORIA, José, "La esencia y la existencia del Derecho del Trabajo", Separata de la Revista de Derecho Laboral N° 192, Tomo XLI, octubre/diciembre 1998, Montevideo.

<sup>10</sup> Vid. MONEREO PEREZ, "La crítica del contrato de trabajo en los orígenes del Derecho del Trabajo", (Civitas), Separata, Julio/agosto 1999, p.507.



los derechos y obligaciones de las partes, siendo una consecuencia derivada del contrato<sup>11</sup>; de otra, la acción colectiva (negociación colectiva y huelga como las más trascendentes pero también las instituciones de representación y participación en la gestión) hacen posible la organización de los trabajadores para oponer su fuerza organizada al poder generado por el funcionamiento de la empresa<sup>12</sup>.

Esa operatoria que desarrolla el Estado en el plano de lo individual limitando la autonomía de la voluntad creando una diferencia para solucionar otra preexistente, en el plano de lo colectivo - a la inversa - debiera orientarse a procurar y garantizar máxima autonomía pues, en ese plano, el poder de conflicto que ostentan los trabajadores organizados equilibra relativamente la hiposuficiencia negocial que se da en la relación individual entre trabajador y empleador. Y decimos relativamente pues el equilibrio varía en función del poder de conflicto que ostente un colectivo determinado de trabajadores<sup>13</sup>; allí sí consideramos que el Estado debe cumplir una intervención de carácter promocional en el plano de lo colectivo, reconociendo la actividad sindical y garantizando protección de sus representantes y activistas, promoviendo la negociación colectiva, reconociendo el derecho a la huelga, entre las más generales.

En muchas ocasiones el intervencionismo estatal, que se manifiesta en las relaciones individuales de trabajo como algo positivo y necesario, aparece en cambio en las relaciones colectivas como una intervención patológica que responde a un modelo de perfil autoritario basado en el intercambio entre un paternalismo protectorio en lo individual y la imposición de restricciones a la acción colectiva no necesariamente compatibles con las garantías de

---

<sup>11</sup> Artículos 64 a 68 de la Ley de Contratos de Trabajo: Facultades de organización, de dirección, de modificar las formas y modalidades de trabajo, disciplinarias y modalidades del ejercicio de las mismas. Sobre las facultades de dirección del empleador Vid. CARCAVALLO H., "El poder de dirección del empleador. Enfoque general", TySS 1988-405.

<sup>12</sup> Cfr. RIVERO LAMAS, Limitación de los poderes empresariales y democracia industrial, Universidad de Zaragoza, 1986, pp. 16 y 17.

<sup>13</sup> Debe tenerse presente que el principio de norma mínima, en la mayoría de los regímenes de negociación colectiva continentales, actúa como piso (legal) por debajo del cual los actores tienen vedado establecer condiciones de trabajo. Podría concluirse que el hecho que el Estado garantice un mínimo legal indisponible, como expresión del acuerdo social que entiende que por debajo de esas condiciones no se acepta la transacción, torna poco relevante una intervención en lo colectivo pues, aún en casos de máxima debilidad del sujeto sindical subsiste subsidiariamente la norma mínima garantizando condiciones dignas de labor. Vid. GARMENDIA ARIGÓN, Mario, *Orden público y Derecho del Trabajo*, (Fundación de Cultura Universitaria – Facultad de Derecho, Universidad de la República, Instituto de Derecho del Trabajo), Montevideo, agosto, 2001; Cfr. PLA RODRÍGUEZ, Américo, *Los principios del derecho del trabajo*, (Depalma), 3ª Ed. Actualizada, Buenos Aires, 1998, pp. 100 y ss.



libertad sindical<sup>14</sup>. En esos supuestos dicha acción normativa que vulnera la autonomía colectiva en pos de asegurar la omnipresencia estatal, requiere una intervención legislativa de tipo compensatorio y garantista que procure hacer efectivo el ejercicio de las libertades sindicales individuales y colectivas que el Estado intente avasallar<sup>15</sup>.

La manifestación de dicha intervención estatal restrictiva – y considerada negativa – en el campo de las relaciones colectivas de trabajo suele dirigirse indistintamente hacia los tres ejes que conforman el núcleo central: la huelga, el sujeto colectivo (en general el sindical) y la negociación colectiva. Siendo que nos detendremos en el desarrollo del presente trabajo en la intervención del estado en la negociación colectiva y en los sujetos colectivos como forma de influir indirectamente en la estructura negocial, haremos a continuación una breve contextualización a la experiencia Latinoamericana, como una primera señal que comience a explicar el porqué de la trascendencia que le adjudicamos al tema de la presente investigación.

## 2. LA EXPERIENCIA INTERVENCIONISTA EN AMÉRICA LATINA

La hipótesis del Estado indiferente no se da, en términos generales, en América Latina y ello podría atender a razones de corte corporativo que caracterizan al derecho colectivo iberoamericano que se plantea como objetivos mantener el orden y la preservación de los servicios públicos o bien a las contradicciones entre las políticas estatales y la acción sindical lo que convierte a la cuestión sindical en un problema de naturaleza política. Dicha situación se potencia en aquellos casos en que el Estado se convierte en “participante” del sistema

---

<sup>14</sup> Vid. GOLDIN Adrián, “Continuidad y cambio en el sistema argentino de relaciones laborales y en su marco jurídico”; (2001) preparado en su versión en francés para su publicación en el Bulletin de Droit compare du travail e de la securité socieal de la Université Montesquieu (Bordeaux IV).

<sup>15</sup> La tensión entre la visión del monismo jurídico en la que el estado es única fuente de derecho (Cfr. BUENO MAGNO, O. *Liberalismo, corporativismo, pluralismo y neocorporativismo*, homenaje a Russomano, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985, p. 456) y el pluralismo jurídico que reconoce además del estatal otros sistemas jurídicos (Cfr. DIESTE, J. F. “Estado y autonomía colectiva. El modelo pluralista y sus variantes”, X Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Montevideo 1989, pp. 351 y ss.) y la subordinación del interés individual al interés de lo profesional colectivo (el interés de cada uno y a la vez de todos los demás; Cfr. SANTORO PASARELLI, F. , *Nociones de Derecho del trabajo*, (trad. Española), Madrid, 1963, pp. 34-35.) dotándolos a dichos grupos de poder reglamentario podría corroborar la óptica de Scelle según para quien “primero fue la ley del patrón, hoy es la ley del estado y en el futuro será la ley de las partes” (Cfr. FALCHETTI, R. “Intervención Estatal en el proceso de negociación colectiva”, Ponencia al XII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Tº II, Buenos Aires, 1994,p. 157).



económico más allá de su condición de árbitro y, como parte, las instancias de resolución de conflictos o controles de legalidad aparecen directamente vinculadas al Poder Ejecutivo<sup>16</sup>.

La negociación colectiva ha estado suspendida por los sucesivos gobiernos de facto que limitaron o lisa y llanamente anularon la libertad sindical en todas sus expresiones. A partir de la restauración democrática y a casi 30 años de negociación colectiva ininterrumpida, la intervención estatal en los países de América Latina – si bien con particularidades – ha sido bastante activa y para ello basta detectar las variadas modificaciones de marco jurídico para las relaciones colectivas de trabajo operado. Tales reformas a las normas jurídicas vía legislativa infra y supra constitucional e incluso administrativa apuntaron – o esto es lo que decían perseguir – a una readecuación de la estructura negocial a la cambiantes realidades económicas<sup>17</sup> y productivas girando en torno a la dialéctica centralización/ descentralización.

La intervención del Estado en América Latina en materia de negociación colectiva aparece identificada tan sólo como una parte del intervencionismo y reglamentarismo del sistema de relaciones laborales en general. En tal sentido, cabe diferenciar la intervención, deseable y hasta inevitable, del intervencionismo como acentuación excesiva de aquella que trastorna y distorsiona convirtiendo al Estado de árbitro imparcial en parte comprometida y dominante<sup>18</sup>.

En algunas ocasiones se confunde el reglamentarismo e intervencionismo, que se justifica en el Derecho Individual del Trabajo ante la desigualdad generada entre quienes poseen los medios de producción y aquellos otros que tan solo cuentan con su fuerza de

---

<sup>16</sup> Cfr. DE BUEN LOZANO, Nétor “Modalidades y Alternativas” en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trotta), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993, p. 121. El mismo autor señala en función de aquellas experiencias en que el Estado abandona su gestión económica y decide vender sus empresas – fenómeno generalizado en toda América Latina durante la última década del siglo XX - también significa una marcada intervención en el mundo de las relaciones laborales a fin de generar “las condiciones” de tipo laboral que faciliten su enajenación (despidos, ajustes de plantillas, flexibilidad laboral).

<sup>17</sup> Sobre la intervención Estatal en Europa durante los periodos 1973 (shock petrolero) y 1994 Cfr. DE LA FUENTE, Horacio “Estudio de Derecho comparado acerca de la intervención del Estado en la negociación colectiva”, LA LEY 1995-B, 1419.

<sup>18</sup> Cfr. PASCO COSMOPOLIS, Mario “Los niveles de intervención”, en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trotta), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993, pp. 139 y ss. En las experiencias neoliberales de la última década del siglo XX vividas en América Latina se pudo constatar que la intervención estatal – y con matices - no siempre está al servicio tuitivo de la clase trabajadora como la venían justificando las experiencias corporativistas de mediado de siglo sino que, en cambio, puede intervenir abiertamente al servicio de los intereses económicos concentrados generando mayor exclusión social y sometimiento económico de dicha clase.



trabajo, con aquella otra dirigida a las relaciones colectivas de trabajo donde se evidencia más bien una intención de control político del sindicato (negociación colectiva y conflicto) afectando negativamente la libertad sindical. Podría simplificarse el discurrir dialéctico (en términos de intervención y/o autonomía) del derecho del trabajo en América Latina como la búsqueda de la “determinación de la ecuación apropiada entre lo autonómico y lo heteronómico”<sup>19</sup>.

Al buscar algunas señales que expliquen dicho carácter prominentemente heterónimo de la regulación laboral se pueden identificar algunos factores de gran importancia que nos acerquen al entendimiento de tal situación originaria.

En primer lugar, el *factor económico* se señala como de particular influencia, entendiendo que la matriz subdesarrollada de las economías latinoamericanas (preponderantemente monoproductoras de recursos naturales) generó economías industriales de enclave que, a su vez, generaron acciones sindicales de enclave y organizaciones sindicales limitadas a ellos limitándose a generar algunas normas autónomas muy descentralizadas y concretas de estrecho ámbito de aplicación. Dicha situación hacía necesaria una intervención de carácter homogeneizador que vía normativa estática generalice la aplicación<sup>20</sup>.

En segundo lugar Ermida Uriarte destaca el *factor histórico* cultural que influyó en la configuración de un sistema jurídico cerrado y escrito tendiente a identificar el Derecho con la ley, encontrando sus orígenes remotos en el Derecho Romano aunque también escrito, cerrados y burocráticos, administrativistas y estatistas eran los sistemas jurídicos español y portugués de la época colonial, los que luego de los movimientos independentistas republicanos hacen un corrimiento y se “afrancesan” introduciendo la idea de Código a partir de Napoleón. Ello explica, por lo menos en términos histórico culturales la concepción

<sup>19</sup> Cfr. MORGADO, Emilio, “Objetivos de la intervención y fines del Estado”, en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trota), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993, pp. 131-132.

<sup>20</sup> Cfr. ERMIDA URIARTE, Oscar, “Origen, características y perspectivas” en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trota), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993, p. 108.





reduccionista del Derecho Latinoamericano directamente identificado con la ley, y aquello que no sea contemplado o contenido en ella directamente no existe<sup>21</sup>.

En tercer lugar, debe destacarse *factor político* como nota típica de intervención estatal obsesionada por el control político del sindicato<sup>22</sup> y su acción la que se comprueba no solo al detectar actos administrativos sobre cuya oportunidad y mérito cabrá elaborar una justificación sino también y fundamentalmente en lo que Ermida Uriarte llama “*asimetría*” de la legislación sindical, entendiendo tal como una alta reglamentación heterónoma (reglamentarista, limitadora y restrictiva) dirigida a los sindicatos de trabajadores la que se reproduce de manera inversamente proporcional para con las organizaciones de empleadores. Ello se explica por una conducta repetitiva por los sucesivos gobiernos a cargo del Estado, reticente a abandonar su papel intervencionista pues ello implicaría resignar una cuota parte de su poder.

Por último podría señalarse la debilidad del movimiento sindical en algunos países de América Latina, la que se traduce no solo en debilidad organizacional y poder de resistencia ante el empresariado sino también – y sobre todo – ante la acción intervencionista estatal aunque también, en muchos casos, esa misma debilidad acepta y fomenta la intervención estatal la que por un lado limita las posibilidades de acción sindical pero al mismo tiempo garantiza un mínimo de derechos sin los cuales aquellas sería imposible. Sobre este último punto cabe aclarar que no sería correcto extender esta “debilidad” a todas las experiencias nacionales latinoamericanas ante lo cual, la mencionada tolerancia a la intervención estatal por parte de los sindicatos se explica ya no por la debilidad – ausente en estos casos – sino por ser organizaciones cooptadas o que participan en el sistema político propiamente dicho tras entablar una íntima relación con un partido de gobierno o que es opción de gobierno<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, op. cit. pp. 108-109.

<sup>22</sup> ZACERT, Ulrico, “Autonomía de los sindicatos e intervención en la negociación colectiva”, en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trota), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993, pp. 133 y ss.

<sup>23</sup> En tal sentido, señala Wedderburn que para el futuro de la autonomía colectiva y, además de los mismos sindicatos, será de vital importancia si las organizaciones de trabajadores logran sustraerse de una excesiva inclusión en instituciones estatales o políticas; Cfr. WEDDERBURN, “Collective Bargaining as Agreement and as Law: Neo- Contractualist and Neo- Corporative Tendencies of Our Age”, (Pizzorusso), *Law in the Making*, 1988, pp. 187-237.



No en pocas ocasiones, la justificación de la intervención estatal en sus formas más variadas se ha centrado en el conflicto socio laboral o el conflicto industrial. En el punto siguiente, haremos una breve referencia a dicha situación, el conflicto, y su apelación como elemento habilitante de una intervención estatal de variable intensidad.

### 3. EL CONFLICTO COLECTIVO COMO JUSTIFICANTE DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL

En lo que al conflicto refiere, la historia ha demostrado una evolución respecto al posicionamiento del Estado ante dicho fenómeno de tipo colectivo<sup>24</sup>. Tal como señala Borrajo Dacruz en los sistemas liberales– individualistas, en sus instancias originarias, la huelga fue configurada jurídicamente como un delito o como una libertad, pero nunca como un derecho: en una primera etapa, común a los ordenamientos jurídicos europeos del siglo XIX, la huelga no fue admitida como lícita, pues por su origen y manifestación, claramente colectivos, constituía un atentado a los principios de individualismo; de ahí que fuese reprimida penalmente como un delito. En una segunda fase se aceptó como libertad, lo que dio lugar a que al ser calificable la conducta del trabajador como una falta voluntaria de asistencia al trabajo pudiese ser reprimida por el empresario y justificara el despido; es decir,

---

<sup>24</sup> El término conflicto aparece en el Diccionario María Moliner del uso de la lengua española, se define conflicto como el momento mas violento de un combate. Momento en que el combate está indeciso. Conflicto, en el sentido sociológico, referencia una oposición entre elementos concurrentes en un determinado ámbito. Para Dahrendorf “cualquier relación de elementos que puedan caracterizarse por una oposición de tipo objetivo (latente) o subjetivo (manifiesto)” ante lo cual podríamos identificar un conflicto social cuando la oposición en que consiste procede de la estructura de las unidades sociales, cuando es supra individual. El origen de la conflictividad social se ha querido ver en las relaciones de dominio existentes dentro de ciertas unidades de la organización social (El término relaciones de dominio procede de Max Weber, “La Sociología Clásica: Durkheim y Weber.” CEAL. Bs. As. 1987). El hecho de que todas las sociedades históricas hayan conocido en su seno formas varias de conflictividad social no ha facilitado, ciertamente, la configuración de un esquema unitario sobre aquella dentro de la teoría sociológica. Básicamente, simplificando el desarrollo, encontramos dos vertientes teóricas indispensables para la comprensión del fenómeno conflictual en la sociedad como estrato supraindividual: la tesis del consenso y la del conflicto. La tesis del consenso aparece tomando la estructura social como un orden donde sus miembros individuales se vinculan entre si constituyendo un todo ordenado. Dahrendorf la sostiene sobre cuatro formulaciones básicas: Tesis de la estabilidad, tesis de equilibrio, tesis del funcionalismo, tesis del consenso. Dentro de este marco teórico conceptual, el conflicto aparece como una desviación patológica ajena a los fundamentos sociales básicos. Se contrapone al consenso, la teoría del conflicto o teoría de la integración social, que descansa sobre las proposiciones de historicidad (somentimiento de la sociedad al cambio constante), explosividad dada por la contradicción de los elementos sociales, disfuncionalidad y productividad, y por último la coacción como elemento unificador ejercido por un sector social sobre otro. Como interpretación más ortodoxa o radical de tal teoría del conflicto aparece la realizada por el materialismo histórico, que aporta la categoría de lucha de clases. “La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases. Hombres libres y esclavos, patricios y plebeyos, señores y siervos, maestros y oficiales, en una palabra: opresores y oprimidos se enfrentaron siempre, mantuvieron una lucha constante, velada unas veces y otras franca y abierta; lucha que terminó siempre con la transformación revolucionaria de toda la sociedad o el hundimiento de las clases en pugna...”.(Marx-Engels, Manifiesto del Partido Comunista, 1848); “El propósito de conocimiento de la teoría de las clases se centra en la explicación de la forma del cambio social de las estructuras, que puede retrotraerse a determinados conflictos, sistemáticamente producidos entre los grupos, dentro de las estructuras sociales. Vid. RALF DAHRENDORF sobre La teoría de las clases sociales del conflicto de clases en “ Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial.”, Madrid, ED Rialp, 1970, pag 260-261.



la huelga como *libertad individual* juega exclusivamente en el marco de la relación, igualmente individual, de trabajo y provoca o puede provocar la ruptura de dicha relación; la orden sindical de huelga no cambia la naturaleza del acto del trabajador, que es calificable como incumplimiento de la obligación contractual de asistir al trabajo y realizarlo<sup>25</sup>.

En un régimen liberal de signo social la huelga en cambio se configura plenamente como un derecho, lo que lleva aparejado el siguiente doble efecto: de un lado, que su ejercicio no puede ser sancionado por el poder público estatal pues no hay injusticia cuando se usa un derecho; el trabajador en huelga no puede ser despedido, el contrato de trabajo “se suspende” pero no se rompe. De otro lado, dicho ejercicio es reconocido por el Estado quien lo reglamenta, se fijan los posibles motivos de la huelga, se establecen instancias previas de información, consulta, conciliación o arbitraje voluntario u obligatorio; en una palabra, en atención a las conexiones profundas de unas empresas con otras y de todas con la economía nacional, la huelga se reconduce a una solución más compleja<sup>26</sup>, confiando incluso en su intervención más garantista a que recaiga en el propio sindicato la regulación de la huelga en un régimen de autorregulación.

<sup>25</sup> BORRAJO DACRUZ, EFRÉN, *Introducción al derecho del trabajo*, ED.Tecnos, Madrid 1999, p. 170.

<sup>26</sup> El modo de producción capitalista indudablemente ha experimentado una sustancial evolución desde los estadios iniciales de su implantación histórica (Cfr. GARCÍA PERROTE ESCARTIN, I. y TUDEAL CAMBRONERO, G., “El Derecho del Trabajo, entre la crisis y la crítica”, RT, 92/88, p. 18). La industrialización masiva y la producción en cadena han exigido que el capital industrial se vincule al financiero, en el seno de un proceso profundo de concentración capitalista. La producción, dominada por la automatización y la programación técnica, se disgrega en una serie de etapas que, sin duda, han ocasionado la pérdida de la autonomía profesional de los trabajadores. Se han implantado sistemas de organización científica del trabajo, como el taylorismo, con la finalidad de racionalizar al máximo los procesos de producción. El trabajador se despersonaliza dentro de la cadena o producción colectiva. En la empresa, la propiedad se separa de la gestión. El obrero en suma, ha visto desvirtuada su profesión. La condición obrera parece, pues, haberse transformado. La constatación de los elementos fácticos tales como la composición fraccionada de la clase obrera, la progresiva disminución de las clases trabajadoras dentro de la sociedad, la reducción en la participación relativa de los obreros industriales en el total de la población activa actualmente absorbidos por el sector servicios, la tendencia a sustituir la conciencia de productor por la de consumidor, demuestra pues un desplazamiento del centro neurálgico conflictual desde la dicotomía capital, trabajo hacia los aparatos de decisión económica y política y quienes participan dependientemente; la consolidación de una sociedad pluriconfliktual en la que el conflicto social se plantea dentro de “una dinámica conflictiva plural y fraccionada” (Cfr. MORENO VIDA María Nieves, MONERO PEREZ, José Luis, “Estado de Bienestar, Concertación Social y Sindicatos”, RT 97/90, p. 27). Resulta trascendente acercarnos aún más al presente, y para comprender el fenómeno conflictual y la direccionalidad que va adoptando, dejar claro que los procesos productivos continúan reciclándose (Vid. ULRICH MUCKENBERGER, “Le travail: horizon 2000. Réflexions pour une redéfinition des relations de travail” en AAVV bajo la dirección de Alain Supiot, *Le travail en perspectives*, Droit e société, París 1998) y adoptando técnicas aún más específicas que afectan obviamente las relaciones laborales, y por ende, el desarrollo y solución del conflicto. Podríamos quizás, coincidir con Dahrendorf en cuanto que el conflicto industrial aparece más claramente delimitado, y que la dicotomía capital trabajo en las sociedades desarrolladas no domina ya la sociedad en su conjunto, sino que su vigencia, forma y contenido aparecen enmarcados dentro de los límites de su ámbito institucional (DAHRENDORF, RALF “Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial”, Madrid, ED Rialp, 1970, p. 297). Asimismo el conflicto industrial, aparece a su vez institucionalizado, es decir, sólidamente acomodado en la estructura social. La tensión entre capital y trabajo, reconocida como principio estructural del mercado de trabajo, es elevada a la categoría de institución jurídica y social. Las instituciones del arbitraje laboral, la negociación colectiva, la modificación de la estructura autoritaria de la empresa, son signos inequívocos de la institucionalización del conflicto industrial. La acción conjunta del aislamiento institucional y de la institucionalización del conflicto industrial conlleva en definitiva la integración social del conflicto obrero.



La mentada intervención estatal en la administración del conflicto colectivo no siempre ha sido lineal y los procesos económicos globales pero también – y aún hoy con intensidad - las experiencias locales, empujan al Estado a intervenir con fluctuante intensidad en su rol de garante de determinadas condiciones de producción o, en su versión más equilibrada, como árbitro de las relaciones laborales<sup>27</sup>.

Particularmente, en lo que respecta a la negociación colectiva, dicha intervención estatal en el conflicto colectivo (su regulación y administración) la ha afectado o influido a fin de reglamentando hacer funcional el conflicto colectivo de trabajo a los procesos negociales<sup>28</sup>. Funcionalización se encuentra directamente vinculada con una de las misiones y funciones que se le adjudica a la negociación colectiva, ello es, un medio de solución de conflictos<sup>29</sup>.

Esa visión de la negociación colectiva que se justifica tras constatar una mayor eficacia de la misma como instancia de resolución de situaciones conflictuales (mayor capacidad para atender una gran cantidad de conflictos que caso contrario saturarían las instancias jurisdiccionales y por la inmediatez que requiere la solución de la problemática laboral por sus consecuencias sociales)<sup>30</sup>, también sugiere en su versión más extrema que es la negociación la última - cuando no la única - forma de solución de conflictos. Argumento que en ocasiones se ha utilizado para restringir el derecho de huelga, sobre todo en aquellos regímenes otorgan el título de negociador exclusivo a aquella organización sindical más

<sup>27</sup> Señala SAGARDOY BENGOCHEA que al hablar de técnicas por las que se instrumenta la interrelación entre políticas gubernamentales y negociación colectiva debe destacarse (entre las tres mas importantes) el Arbitraje y la Mediación: Cfr. SAGARDOY BENGOCHEA, Juan, en "Política Gubernamental y negociación colectiva en un contexto de crisis económica", Monografías Sociolaborales (IES- MT), *La intervención del estado en las relaciones industriales en la década del 80*, Zaragoza, p.24.

<sup>28</sup> Cierta doctrina a diferenciado los modelos de relaciones colectivas de trabajo entre *modelos de consenso* y *modelos de conflicto*, cuyas divergencias o convergencias giran en torno a consideracions de fondo, de conyuntura o predisposiciones inherentes a los actores; dichos modelos, o mejor dicho, según se pondere uno u otro elemento, los modleso exhibirán mayor o menor propensión a los procesos de negociación colectiva entendidos como mecanismos de prevención, participación reivindicación o solución de conflictos colectivos. Cfr. GARMENDIA ARIGÓN, Mario y ROSEMBAUM RIMOLO, Jorge, en "Comparación entre modelos de regulación estatal y arregulación en materia de negociación colectiva", *Derecho Laboral*, Tomo XXXVIII N° 177, Enero/marzo 1995, p.186.

<sup>29</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar, "Origen, características y perspectivas", en Ermida Uriarte y Ojeda Avilés *La negociación colectiva en América Latina*, (Trotta), Madrid, 1993, p.113. En el mismo sentido, señala COLOMBO CAMPBELL tres vías de solución de conflictos: la autotutela (entendida como utilización de la fuerza o acción directa contra el adversario), la autocomposición mediante acción convenida entre las partes y la jurisdiccional en la que un tercero (juez) soluciona el conflicto; Cfr. COLOMBO CAMPBELL, Juan, *Los actos procesales*, Tomo I, (Editorial Jurídica de Chile), Santiago de Chile, 1997, p. 151.

<sup>30</sup> GAMONAL CONTRERAS, Sergio, *Derecho Colectivo del Trabajo*, (Lexis Nexis), Santiago de Chile, 2002, pp. 224-225.



representativa; solución es sostenida por parte de la doctrina y jurisprudencia argentina y en alguna medida podría afectar a la estructura de la negociación colectiva pues al estar dificultada por la legislación nacional la constitución de sindicatos de empresa u oficio cuando exista en ese ámbito uno de actividad “más representativo”, al ser éstos últimos negociadores exclusivos, a los otros tipos de sindicatos se les acota o prohíbe la acción colectiva de huelga<sup>31</sup> y de manera directamente proporcional el ejercicio de negociación colectiva (con eficacia general, vale aclarar) influyendo de alguna manera en los niveles en que se intuye se centrará la acción negocial atento la base asociativa sindical<sup>32</sup>.

Reiteramos aquí que aquella intervención estatal restrictiva considerada negativa en el campo de las relaciones colectivas de trabajo suele dirigirse indistintamente hacia los tres ejes que conforman el núcleo central: la huelga, el sujeto colectivo (en general el sindical) y la negociación colectiva. Hasta aquí hemos intentado destacar como opera esa intervención

<sup>31</sup> Cfr. MUGNOLO, Juan Pablo, “Titularidad del Derecho de Huelga”, (LexisNexis), Revista Laboral y Seguridad Social, abril de 2008 – N° 7, Buenos Aires.

<sup>32</sup> Un claro ejemplo de dicha situación podría encontrarse en la experiencia laboral de la República de Chile. En dicho país, el recurso a la huelga se encuentra acotado a la negociación colectiva reglada (La negociación colectiva en Chile puede darse de dos formas: reglada, cuyos procedimientos y formas están establecidos en la ley, y la NO reglada establecida en el artículo 314 de su Código de Trabajo) y la apelación a la huelga sólo se habilita en la instancia final del proceso negocial en caso que no se produzca acuerdo entre las partes mediante un proceso que se inicia entre 45 y 40 días anteriores al término de vigencia del contrato anterior. En caso que no existiera instrumento normativo convencional anterior la huelga deberá votarse dentro de los cinco últimos días de un total de 45 o 60 días desde la presentación del proyecto de convenio colectivo - según si la negociación abarca a una o más empresas - respectivamente (Cfr. Art. 370.b del Código de Trabajo Chileno). En dicho caso, los trabajadores deberán optar entre la última oferta efectuada por el empleador y formalizada ante la Inspección del Trabajo y la huelga, en votación secreta también ante la presencia del inspector de trabajo convocado especialmente a tales efectos. (Vid. WALKER ERRÁZURIZ, Francisco, “El sistema chileno de relaciones colectivas”, Revista Laboral Chilena, Centro de Extensión Jurídica Ltda., agosto de 1993). El hecho de que la huelga en el régimen chileno se encuentre acotada legalmente a la negociación colectiva “reglada” como un tipo de incorporación funcional del conflicto al ámbito de las relaciones laborales en el sentido expresado por Romagnoli en el que ve a la huelga política como la infancia del derecho sindical, una forma de lucha que una vez que resulta admitida en el marco constitucional crea las bases legitimadoras para su encauzamiento o funcionalización (Cfr. ROMAGNOLI U. “La concertación social en Europa: luces y sombras”, RDS, N° 26, año 2004, p. 12.) además de ello implica una opción por el Estado sobre el ámbito en que prefiere que discurra la negociación pues es justamente en ese tipo reglado y que se perfecciona en el área funcional de empresa la instancia exclusiva en que se halla garantizada la obligación de negociar (Dicha obligación no es operativa en la negociación colectiva NO reglada ni tampoco en la negociación colectiva reglada pero de nivel supraempresarial; Cfr. *Las relaciones laborales en Chile*, Informe Relasur, OIT, 1994, pp. 121 y ss). Quizás por ello las huelgas que afectan a más de un empleador, en el sector privado chileno, salvo muy pocas excepciones, han sido todas ilegales en el período que va desde 1987 a 1995. Cfr. GAMONAL CONTRERAS, Sergio, op.cit. p. 432.; Vid. UGARTE CATALDO, José Luis, “Huelga y servicios esenciales: el estrangulamiento institucional de un derecho fundamental”, Revista Estudios Laborales N° 3, (Legal Publishing), Santiago de Chile, 2008, pp. 91 y ss. Entre 1955 y 1970 se produjeron 2.578 paros ilegales en el sector público (que comprometieron a más de 1.000.000 de trabajadores); Vid. HUMERES MAGNAM, Héctor, “La huelga en Chile”, extractos de las conclusiones del libro *La Huelga*, del mismo autor, publicado en 1957 por la Editorial Jurídica de Chile, *Anuario de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, N°1, 2000, Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pp. 245 y ss.. En 1995 en las empresas del Estado el número de huelgas ilegales triplicó al de las ilegales Vid. AGUILA, Rafael y ARMSTRONG, V, “Las huelgas en el sector privado en Chile:1979-1999”, Revista Abante, vol. 3, N°2, octubre, 2000, pp. 165 –201.



ante los conflictos colectivos de trabajo y sucintamente referenciar algunas de las formas en que la misma podría afectar a la negociación colectiva<sup>33</sup>.

Esa intervención estatal en el tratamiento del conflicto colectivo se encuentra en el campo estrictamente sindical donde las intervenciones han sido y son importantes. Dichas intervenciones deberían ser atendidas y entendidas en sentido restrictivo, sobre todo la luz del convenio 87 de la OIT sobre *libertad sindical y la protección del derecho de sindicación* (1948) cuya aplicabilidad y obligatoriedad excede a la ratificación de un Estado particular luego de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que hace extensiva su aplicación a todo Estado miembro de la Organización, destacándose la particular atención que pone la citada norma internacional en lo que respecta al avance de los Estados en detrimento de la libertad sindical<sup>34</sup>.

No obstante lo señalado *supra*, las políticas de intervención estatal en el campo sindical en ocasiones operan desde el momento mismo del génesis del sindicato – al tiempo de su constitución - mediante la participación indispensable del Estado como exclusivo dador de vida institucional a esa organización. Con idéntica lógica intervencionista también se procura regular la vida sindical con escandalosa minuciosidad siendo así el interés estatal y no la voluntad de los trabajadores el que decide cuestiones trascendentes tales como la clase de organización y el área territorial o funcional de acción, los procesos eleccionarios de elección de autoridades, la administración económico financiera, la determinación de planes y objetivos, entre otros. Incluso en sus expresiones más ortodoxa es el Estado (la administración del trabajo sin intervención judicial) el que decide la desaparición del sindicato o, mejor dicho, de aquellas prerrogativas que el mismo estado le consigna.

La negociación colectiva, como uno de los tres ejes que conforman el núcleo central de las relaciones colectivas de trabajo, no escapa a los avances intervencionistas ejercidos desde el Estado. Dichos avances sobre la autonomía discurren diversos andariveles que van

---

<sup>33</sup> Tanto en detrimento de la autonomía como incluso tras la procura de una configuración específica de la estructura de la negociación tras priorizar determinados niveles como espacios preferidos para la conclusión formal del conflicto.

<sup>34</sup> Vid. SARTHOU, Helios, "Autonomía colectiva y Estado en el campo de su contradicción", en Trabajo, Derecho y Sociedad, Tomo I, Estudios de Derecho Colectivo de Trabajo, FCU, Montevideo, 2004, pp. 171 y ss.



desde el establecimiento de una determinada relación entre la ley y el convenio colectivo, la imposición de un nivel de negociación exclusivo para la regulación de determinados contenidos<sup>35</sup> hasta la consignación de las reglas de solución de concurrencia conflictiva y sucesión de convenios colectivos de trabajo como así también el posibilitar o no la articulación de convenios de diverso nivel, entre otras. Todas ellas válidas en tanto y en cuanto, no sean aplicadas en detrimento de la libertad sindical y la consecuente autonomía colectiva.

#### 4. INTERVENCIÓN ESTATAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La trascendencia fluctuante pero inevitable que ha adquirido la intervención estatal en la mayoría de las instancias procedimentales y materiales de la negociación colectiva es un hecho irrefutable. Intervención estatal que ha aumentado, se ha complejizado diversificando sus técnicas y objetivos de manera directamente proporcional al desarrollo de la negociación colectiva como expresión de la elevada evolución del poder de la acción sindical<sup>36</sup>. Ello ha encontrado repercusión al interior de los sistemas jurídicos nacionales que luego, como expresión de la comunidad internacional que reflejaba aquellas experiencias nacionales, ha sido objeto de análisis de los órganos de control de la Organización Internacional del trabajo quienes en virtud de tal *increscendo* han debido manifestar con vehemencia la centralidad del derecho a la libre negociación como aspecto fundamental de la libertad sindical y la necesaria protección contra los avances que en su detrimento genera el intervencionismo estatal<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> BARBAGELATA, H., ROSEMBAUM RIMOLO, J., GARMENDIA, M. *El contenido de los convenios colectivos*, FCU, Montevideo, 1998.

<sup>36</sup> Cfr. KAHN FREUND, *Trabajo y Derecho*, op. cit., p. 20 con especial detenimiento a cita de WEBB B. y S. "Insutrial Democracy".

<sup>37</sup> Cfr. BRONSTEIN, Arturo, "El Estado frente a la autonomía colectiva", X Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Montevideo, 1989, pp. 76 y ss.



Un primer tipo identificado de intervención estatal sobre la negociación colectiva es aquella “intervención atenuada tras la procura del cogobierno de las relaciones laborales”<sup>38</sup>. Ella remite a aquel tipo en el cual el estado procura la utilización del instrumento negociación colectiva, si se quiere, transformando su esencia de negociación profesional bilateral a una negociación de tipo política y social tripartita que procura soluciones a problemáticas de gran trascendencia económica y social (empleo, fiscalidad, inversión pública, política salarial, política de precios y tarifas, legislación laboral, etc.). Ello nos acerca al tipo de corporativismo jurídico en el que se destaca “el estatus de fuentes de producción con potencial capacidad para crear fuentes positivas en la unión corporativa formada por el poder público y los grupos de intereses. Es decir, se trata de formas de integración entre fuentes diversas de algún modo articuladas entre sí en el ordenamiento jurídico general”<sup>39</sup>. La máxima expresión de dicha acción remite a las denominadas reformas pactadas o legislación negociada<sup>40</sup> en la que negociación colectiva se aleja del ámbito exclusivo de la empresa e incluso del sector de actividad profesional para situarse en los propios gobiernos haciéndose necesaria la participación sindical (especialmente a finales de los 70´ - comienzos de los 80´) en la gestión de las crisis, las reconversiones industriales<sup>41</sup> y en los procesos de reordenación de los aparatos productivos y de los sistemas de protección social<sup>42</sup>.

De lo que se trata en esta instancia de negociación es de procurar la gestión consensuada de los procesos sociales, evitando la disolución de la frontera entre intereses privados e intereses públicos mediante el delicado ejercicio de participación de las partes sociales en un nivel casi equiparado al del gobierno o el parlamento en la decisión y adopción

---

<sup>38</sup> DE LA FUNETE denomina dicho tipo de intervención como intervención directa; Cfr. DE LA FUENTE, Horacio, “Estudio de Derecho Comparado acerca de la Intervención del Estado en la Negociación Colectiva”, Ponencia al XII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Tomo II), AADTySS, Buenos Aires, Argentina, abril 1994, pp. 34 y ss.

<sup>39</sup> Cfr. MONEREO PEREZ, J. L., *Concertación y Dialogo social*, op. cit. pp. 37 - 38.

<sup>40</sup> Vid. VALDÉS DAL RE, Fernando, “Legislación negociada y concertación social: una aproximación”, RL, n° 2/1997; “Legislación negociada: entre la concertación social y el diálogo social” en *La Reforma pactada de la legislación laboral y de la seguridad social*, Dir. Valvés Dal Re, (LexNova), Valladolid, 1997, ed. Lex Nova.

<sup>41</sup> Vid. MONEREO PÉREZ, José Luis, “Las reconversiones industriales en el derecho español del trabajo”, (Universidad de granada), Granada, 1988.

<sup>42</sup> Cfr. BAYLOS GRAU, A. “La institucionalización sindical como elemento de mediación frente a la crisis”, REDT, n° 21/1985.





de medidas<sup>43</sup>. Generalmente, los gobiernos para concretar esos acuerdos adquieren compromisos, en términos de transacción macroeconómica, ante el “acomodamiento” de posiciones por parte del sector sindical (por ejemplo, congelamiento temporal de salarios) y del sector empresario (en la misma línea, el ejemplo típico es el congelamiento de precios).

El producto característico de este tipo de intervención estatal son los acuerdos tripartitos<sup>44</sup> en los que se establece una regulación originariamente autónoma en sus versiones menos intensas en tanto compromisos generales no contenidos por una norma legal pero que en algunos casos luego sí el Estado recoge y hace operativos<sup>45</sup>. En general, en estos supuestos la relación entre autonomía y heteronomía alcanza su menor dosis de conflictividad, tanto en la composición del núcleo negocial subjetivo como en el consenso respecto de la necesidad de regular sobre determinados contenidos macro<sup>46</sup>.

Si bien en los casos de intervención matizada tras la procura del cogobierno de las relaciones laborales, el Estado ejerce una acción trascendente de iniciativa, dicha centralidad aparece justamente diluida tras la perseguida distribución o delegación de facultades de gobierno a los actores sociales. Esa intervención estatal convocante para con las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, esa acción directiva del Estado en el proceso, responde – como hemos analizado – a la búsqueda de mayor consenso y su consecuente supuesta mayor eficacia en la puesta en práctica de determinadas políticas laborales, económicas, sociales. Pero está claro que esa mayor dosis de acompañamiento

<sup>43</sup> Han quienes ven en este tipo de acción concertada dirigida a la adopción de políticas sociales y laborales al Sindicato como sujeto político deviene poder público; Vid. PALOMEQUE LOPEZ, “El sindicato como sujeto político” en AAVV, *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Bayón Chacón*, (Tecnos), Madrid, 1980; Cfr. RIVERO LAMAS, “Configuración y fines de los sindicatos en la Constitución”, en *El trabajo en la Constitución*, Dir. Rivero Lamas, Zaragoza, 2982, p. 113. En sentido crítico Cfr. MONEREO PEREZ, José Luis, *Concertación y diálogo social*, (LexNova), Valladolid, 1999, p. 24.

<sup>44</sup> Cfr. MARTÍN VALVERDE, “Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa”, en AAVV: *El dialogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, coord.. F. Durán López, CES, Madrid, 1998, pp. 105 y ss; Vid. MORENO VIDA, M. N. *Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo*, (Granada), 1989.

<sup>45</sup> Vid. MORENO VIDA, M. N. y MONEREO PEREZ, J. L., “Estado de Bienestar, concertación social y sindicatos”, *Revista de Trabajo*, N° 97, 1990. El desarrollo de acuerdos tripartitos ha sido bastante pobre en América Latina, más aún comparado con el extenso uso en los países Europeos (a modo de ejemplo y como los primeros en el tiempo podrían señalarse los siguientes: en España, Acuerdo Nacional sobre el Empleo – 1981; en Italia Acuerdo Trilateral (Scotti) -1983, en Irlanda, Segundo Entendimiento Nacional para el Desarrollo económico y social – 1980). Vid. por todos MONEREO PERES, J. L., *Concertación y Dialogo social*, op. cit. pp. 62 –74 y 115 – 122.

<sup>46</sup> Cfr. LAHERA FORTEZA, Jesús, *Normas laborales y contratos colectivos*, (Reus), Colección de Derecho Laboral (Director Fernando Valdés Dal Re), Madrid, 2008, pp. 278 y ss.



social para la implementación de determinadas políticas puede variar según la coyuntura, a punto tal de no ser necesaria.

Un segundo tipo de intervención estatal sobre la negociación colectiva es aquel identificado como “intervención estatal directa o impuesta desde la legitimidad institucional”.

En aquellos supuestos en los que el diálogo institucionalizado o la concertación no sean considerados indispensables el Estado podría ejercer una acción directa sobre el sistema de negociación colectiva sin que pueda a priori objetarse desde lo jurídico (e incluso desde lo político-social). Queremos significar que el Estado, ejerciendo su poder mediante los órganos de gobierno, cuenta con legitimidad suficiente como para intervenir en las relaciones laborales en la medida en que lo considere necesario. Esa facultad de intervención que en la mayoría de los modelos organizativos sociales modernos ostenta el Estado, nos sitúa ante el otro tipo posible de intervención estatal que hemos dado en llamar intervención estatal directa o impuesta desde la legitimidad institucional.

Dicho tipo de intervención estatal se caracteriza por la decisión del Estado de intervenir en la negociación colectiva sin procurar, a priori, la búsqueda de legitimación (para dicha intervención) más allá de aquella que institucionalmente ostenta. Se entiende desde esta perspectiva que la búsqueda de consensos es resignada por el Estado quien, sustentado en su autoridad y legitimidad institucional considerada suficiente, decide intervenir “directamente” a fin de establecer determinadas líneas de política en materia de negociación colectiva o a través de ella. Alertamos que no nos estamos refiriendo aquí a la intervención de tipo autoritaria<sup>47</sup> sino a aquella que opera en el marco del sistema democrático en la que el Estado actúa en función de la legitimación que la sociedad en su conjunto le asigna.

---

<sup>47</sup> Ejemplo de dicha intervención autoritaria en materia de relaciones laborales puede encontrarse durante el régimen Franquista en España, contenido en la Declaración III, número 4º, DEL Fuero Del Trabajo de 1938 (FT) que proclamaba que “el Estado fijará las bases para la regulación del trabajo, con sujeción a las cuales se establecerán las relaciones entre los trabajadores y las empresas” acaparando para sí la exclusiva regulación de las condiciones de trabajo; Cfr. BAYÓN CHACON, PEREZ BOTIJA, *Manual de Derecho del Trabajo*, 8º Ed., Marcial Pons, Madrid, 1970, p. 168; Cfr. BAYÓN CHACON, G. “La evolución histórica de la contratación colectiva en España”, en AAVV, *Quince lecciones sobre convenios colectivos*, Universidad Complutense, Madrid, 1976, p. 83; GARCÍA MURCIA, J., *La reglamentación sectorial del trabajo*, (Civitas), Madrid, 1987, pp. 52 y ss.



La técnica de la intervención es esencialmente gubernamental y resulta indiscutible que por mucho que se avance en técnicas de negociación nunca podrá el Estado, so pena de perder su identidad, dejar vacía de contenido su potestad legislativa. Desde este punto de vista, dicho tipo de intervención hablará de la intensidad con que se ejerza (en general relacionada con la consolidación de los sindicatos y organizaciones patronales, la estructura socioeconómica y la tradición jurídica) y los controles que deben aplicársele<sup>48</sup>.

## 5. COROLARIO...

Son diversas las técnicas de promoción de la negociación colectiva desde la acción reguladora heterónoma, sobre todo a partir del reconocimiento del derecho a la negociación colectiva en las constituciones nacionales, pudiendo destacarse entre otras: la acción institucional - promocional del derecho a la negociación colectiva a través del deber de negociar<sup>49</sup>, el derecho a la información<sup>50</sup>, el establecimiento de instancias de conciliación obligatoria, la garantización de representaciones sindicales en las empresas<sup>51</sup>, el fomento de la negociación en las redes de empresa<sup>52</sup>, determinado tratamiento de la ultraactividad legal, la remisión de contenidos a la autonomía desde la acción heterónoma estatal<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> Señala HECHSCHER que la judicialización de las reivindicaciones es un efecto del aumento de la regulación estatal Cfr. HECHSCHER, Charles, *El nuevo sindicalismo*, Ministerio de Trabajo de España, estudio preliminar de Antonio Zapatero Rauz, 1993, p. 18.

<sup>49</sup> Vid. RODRIGUEZ PIÑERO, M. y DEL REY GUANTER, S. "El nuevo papel de la negociación colectiva y de la Ley", en AAVV, - coord. F. Durán -, "Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo", Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba, 1983, pp. 32 y ss; VALDÉS DAL RE, F. "El paradigma legal en la negociación colectiva"; RRL, Tº I, 1990, p. 273; RODRIGUEZ PIÑERO, M. "La negociación colectiva como derecho de libertad y como garantía institucional", RRL, Tº I, 19982, pp. 50/51.

<sup>50</sup> Vid. GOLDIN, Adrián, "Hacia el reconocimiento constitucional del derecho a la información (crisis de la lógica tradicional de protección)", DT 1998-A, 1.

<sup>51</sup> Sobre los órganos de representación sindical en la empresa Vid. : BIAGI, M. Representación de los trabajadores y democracia en la empresa, (MTySS), Colección estudios, Serie Relaciones Laborales N° 7, Madrid, 1992, pp. 37 y ss; HECKSHER C., El nuevo sindicalismo. La participación del trabajador en la empresa en transformación, (MTySS), Madrid, 1993.

<sup>52</sup> Vid. SUPIOT A., , *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, (Tirant lo blanch), Valencia, 199, pp. 166-168.

<sup>53</sup> Un caso paradigmático fue la disposición del Gobierno Argentino en el año 2003 (post devaluación monetaria y su necesario reacomodamiento salarial) que los aumentos de suma fija no remunerativa, que se habían comenzado a otorgar a los asalariados privados desde 2002, fueran incorporados en los básicos de convenio, lo que impulsó la constitución de unidades de negociación en empresas y/o sectores que hacía años que no negociaban. Cfr. TRAJTEMBERG, David y PALOMINO Héctor, "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina", Revista de Trabajo Año 2, N° 3, Julio-diciembre de 2006, MTEySS, Buenos Aires, p.50.



El principio que constituye el respeto por la autonomía y el derecho a negociar colectivamente como parte esencial de la libertad sindical se ve menoscabado en muchas ocasiones por acciones legislativas estatales que en sus versiones autoritarias impiden directamente el ejercicio del derecho a negociar<sup>54</sup>; aunque también en sistemas democráticos de relaciones laborales se produce una intervención limitativa. De hecho, tales acciones abarcan temas que desde la perspectiva promocional también son tomados en cuenta por la legislación y regulados de manera positiva. Así, la intervención reguladora limitativa acciona sobre temas tales como la puesta en vigencia del convenio mediante intervención estatal<sup>55</sup>, la imposición del arbitraje obligatorio<sup>56</sup>, exclusión mediante legislación del tratamiento de determinados contenidos de la negociación colectiva<sup>57</sup>, la derogación o modificación de un convenio mediante una ley<sup>58</sup>, la interferencia estatal en la selección de los sujetos negociadores y en la composición de la unidad de representación<sup>59</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, Mario “Abolición del arbitraje obligatorio y reglamentación de la huelga en los servicios esenciales para la comunidad”, Revista de Derecho Laboral, número extraordinario, *La Reforma Laboral. Ley 25.250*, (Rubinzal – Culzoni), Santa Fe, 2000, p. 120.

<sup>54</sup> En Argentina, la ley 14.250 de negociación colectiva, hasta la vuelta a la democracia en 1983 había tenido una aplicación efectiva de la mitad de su tiempo de vigencia desde su aprobación; Cfr. CAPELETTI, Beatriz y otros, “Sindicatos y negociación colectiva en Argentina (1953-1986). Notas para un proyecto de investigación”, (CEDES), Buenos Aires, 1986, p.5 y ss.

<sup>55</sup> En muchos casos la aprobación estatal conlleva además la dotación al convenio de un tipo de eficacia. En tal sentido lo ha resuelto históricamente la legislación argentina desde sus comienzos mediante la ley 14.240 de 1953 y lo mantiene – con matices – hasta nuestros días. Sobre ello la Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que si la legislación confiere a las autoridades la facultad discrecional de rechazar la homologación, o si establece que la aprobación debe reposar sobre criterios tales como la armonía del convenio con la política general o económica del gobierno, o las orientaciones oficiales en materia de salarios o de condiciones de empleo, está de hecho subordinando la puesta en vigor del convenio colectivo a una aprobación previa, situación que configura una violación del principio de autonomía de las partes de la negociación. Cfr. OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, Ginebra, 1994, p.116, párr. 247.

<sup>56</sup> Cfr. ACKERMAN, Mario “Abolición del arbitraje obligatorio y reglamentación de la huelga en los servicios esenciales para la comunidad”, Revista de Derecho Laboral, número extraordinario, *La Reforma Laboral. Ley 25.250*, (Rubinzal – Culzoni), Santa Fe, 2000, p. 120.

<sup>57</sup> En tal sentido, la Comisión de Expertos de la OIT ha señalado que a fin de evitar semejante situación correspondería disponer del procedimiento de consultas de carácter tripartito a fin de establecer las directrices en materia de negociación colectiva; Cfr. OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, op.cit., p.121, párr. 250.

<sup>58</sup> Cfr. CAPON FILAS, Rodolfo, *El nuevo derecho sindical argentino*, (Platense), La Plata, 1993, p.61.

<sup>59</sup> Cfr. VALDES DAL RE, F. y MUGNOLO, J. P. , *La estructura de la negociación colectiva*, op. cit. pp. 158-165.



BARBAGELATA, H., ROSEMBAUM RIMOLO, J., GARMENDIA, M. *El contenido de los convenios colectivos*, FCU, Montevideo, 1998.

BAYLOS GRAU, A. “La institucionalización sindical como elemento de mediación frente a la crisis”, REDT, n° 21/1985.

BAYÓN CHACON, PEREZ BOTIJA, *Manual de Derecho del Trabajo*, 8° Ed., Marcial Pons, Madrid, 1970.

BIAGI, M. Representación de los trabajadores y democracia en la empresa, (MTySS), Colección estudios, Serie Relaciones Laborales N° 7, Madrid, 1992.

BRONSTEIN, Arturo, “El Estado frente a la autonomía colectiva”, X Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Montevideo, 1989.

BUENO MAGNO, O. *Liberalismo, corporativismo, pluralismo y neocorporativismo*, homenaje a Russomano, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1985, p. 456)

DE BUEN LOZANO, Nétor “Modalidades y Alternativas” en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trota), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993.

DE LA FUENTE, Horacio “Estudio de Derecho comparado acerca de la intervención del Estado en la negociación colectiva”, LA LEY 1995-B, 1419.

ERMIDA URIARTE, Oscar, “Origen, características y perspectivas” en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trota), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993.

GAMONAL CONTRERAS, Sergio, *Derecho Colectivo del Trabajo*, (Lexis Nexis), Santiago de Chile, 2002, pp. 224-225.

GARCÍA MURCIA, J., *La reglamentación sectorial del trabajo*, (Civitas), Madrid, 1987.

GARMENDIA ARIGÓN, Mario y ROSEMBAUM RIMOLO, Jorge, en “Comparación entre modelos de regulación estatal y arregulación en materia de negociación colectiva”, *Derecho Laboral*, Tomo XXXVIII N° 177, Enero/marzo 1995, p.186.

GARMENDIA ARIGÓN, Mario, *Orden público y Derecho del Trabajo*, (Fundación de Cultura Universitaria – Facultad de Derecho, Universidad de la República, Instituto de Derecho del Trabajo), Montevideo, agosto, 2001.



GOLDIN, Adrián, “Autonomía colectiva, autonomía individual e irrenunciabilidad de derechos”, *Cuadernos de Investigaciones N° 22*, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1991.

GOLDIN, Adrián, “Hacia el reconocimiento constitucional del derecho a la información (crisis de la lógica tradicional de protección)”, DT 1998-A, 1.

GOLDIN, Adrián, *Curso de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, Adrián Goldin (director), Jorgelina Alimenti (coordinadora), AA.VV., (La Ley), Buenos Aires, 2009.

HECHSCHER, Charles, *El nuevo sindicalismo*, Ministerio de Trabajo de España, estudio preliminar de Antonio Zapatero Rauz, 1993.

KAHN FREUND, *Trabajo y Derecho*, op. cit., p. 20 con especial detenimiento a cita de WEBB B. y S. “Insutrial Democracy”.

LAHERA FORTEZA, Jesús, *Normas laborales y contratos colectivos*, (Reus), Colección de Derecho Laboral (Director Fernando Valdés Dal Re), Madrid, 2008.

MARTÍN VALVERDE, “Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa”, en AAVV: *El dialogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, coord.. F. Durán López, CES, Madrid, 1998.

MONEREO PÉREZ, José Luis, “Las reconversiones industriales en el derecho español del trabajo”, (Universidad de granada), Granada, 1988.

MONEREO PEREZ, “La crítica del contrato de trabajo en los orígenes del Derecho del Trabajo”, (Civitas), Separata, Julio/agosto 1999.

MONEREO PEREZ, José Luis, *Algunas reflexiones sobre la caracterización técnico jurídica del Derecho del Trabajo*, (Civitas), Madrid 1996.

MORENO VIDA, M. N. *Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo*, (Granada), 1989.

MORENO VIDA, M. N. y MONEREO PEREZ, J. L., “Estado de Bienestar, concertación social y sindicatos”, *Revista de Trabajo*, N° 97, 1990.

MUGNOLO, Juan Pablo, “Titularidad del Derecho de Huelga”, (LexisNexis), *Revista Laboral y Seguridad Social*, abril de 2008 – N° 7, *Buenos Aires*.

PASCO COSMOPOLIS, Mario “Los niveles de intervención”, en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trotta), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993<sup>1</sup> Cfr. MORGADO, Emilio, “Objetivos de la



intervención y fines del Estado”, en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trotta), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993, pp. 131-132.

PLA RODRÍGUEZ, “El Orden Público laboral y el Derecho del Trabajo y Práctica en Iberoamérica”, *Revista Derecho Laboral* N° 119, Montevideo; KROTOSCHIN, E. “La importancia del orden público para la contratación colectiva”, en *Estudios sobre la negociación colectiva en memoria de Francisco De Ferrari*”, Montevideo, 1973.

PLA RODRÍGUEZ, Américo, *Los principios del derecho del trabajo*, (Depalma), 3ª Ed. Actualizada, Buenos Aires, 1998.

POLANYI, Karl, *The great transformation: The political and economic origins of our time*, (Rinehart), New York, 1944.

RIVERO LAMAS, Limitación de los poderes empresariales y democracia industrial, Universidad de Zaragoza, 1986.

RODRIGUEZ PIÑERO, M. y DEL REY GUANTER, S. “El nuevo papel de la negociación colectiva y de la Ley”, en AAVV,- coord. F. Durán -, “Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo”, Publicaciones del Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Córdoba, Córdoba, 1983

SAGARDOY BENGOCHEA, Juan, en “Política Gubernamental y negociación colectiva en un contexto de crisis económica”, Monografías Sociolaborales (IES- MT), *La intervención del estado en las relaciones industriales en la década del 80*, Zaragoza

SANTORO PASARELLI, F. , *Nociones de Derecho del trabajo*, (trad. Española), Madrid, 1963

SARTHOU, Helios, “Autonomía colectiva y Estado en el campo de su contradicción”, en *Trabajo, Derecho y Sociedad*, Tomo I, Estudios de Derecho Colectivo de Trabajo, FCU, Montevideo, 2004.

SUPIOT A., , *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, (Tirant lo blanch), Valencia, 199, pp. 166-168.

SUPIOT, Alain, “¿Porqué un derecho del trabajo?”, *Documentación Laboral*, N° 39, 1993-1.

SUPIOT, Alain, “Introducción a las reflexiones sobre el trabajo”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 115 (1996), núm. 6.

VALDÉS DAL RE, Fernando, “Legislación negociada y concertación social: una aproximación”, *RL*, n° 2/1997; “Legislación negociada: entre la concertación social y el



diálogo social” en *La Reforma pactada de la legislación laboral y de la seguridad social*”, Dir. Valvés Dal Re, (LexNova), Valladolid, 1997, ed. Lex Nova.

VIDA SORIA, José, “La esencia y la existencia del Derecho del Trabajo”, Separata de la Revista de Derecho Laboral N° 192, Tomo XLI, octubre/diciembre 1998, Montevideo.

WEDDERBURN, “Collective Bargaining as Agreement and as Law: Neo- Contractualist and Neo- Corporative Tendencies of Our Age”, (Pizzorusso), Law in the Making, 1988.

ZACHERT, Ulrico, “Autonomía de los sindicatos e intervención en la negociación colectiva”, en *La negociación colectiva en América Latina*, (Trotta), ERI, Editores: Ermida Uriarte y Ojeda Avilés, Parte III, “La intervención Administrativa”, Madrid, 1993.