

La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas*

Ermida-Uriarte, Oscar

Oscar Erminda Uriarte: Profesor de Derecho del Trabajo en la Universidad de la República O. del Uruguay (Montevideo) y de Sistemas de Relaciones Laborales en la Universidad Católica del Uruguay. Director de RELASUR/OIT (Programa de la OIT para las relaciones laborales en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

Del conjunto de rasgos particulares de las relaciones colectivas de trabajo en América Latina, nos parece más saliente el agudo reglamentarismo e intervencionismo estatal que limita el desarrollo de la autonomía sindical, de la autonomía colectiva y de la autotutela, o sea, de la libertad sindical en su conjunto. Al mismo tiempo, esta característica viene siendo objeto de algunos cuestionamientos doctrinales y de propuestas de reforma. Por ambas razones, nos ha parecido oportuno que el presente análisis se centre en ella.

En ocasiones anteriores¹ hemos señalado las principales características de las relaciones colectivas de trabajo en América Latina: agudo intervencionismo y reglamentarismo estatal, profunda brecha entre derecho y realidad, predominio de estructuras descentralizadas (por empresa) tanto del sindicato como de la negociación colectiva², debilidad y atomización sindicales, baja o discutible cohesión interna de las organizaciones de empleadores, bajo perfil del Ministerio de Trabajo en el conjunto del Poder Ejecutivo, limitación legal del ejercicio del derecho de huelga, etc. Para eso, comenzaremos por intentar una explicación del origen del intervencionismo y reglamentarismo estatal latinoamericano, para luego señalar las principales aristas de tal intervención, y culminar con una reflexión sobre las perspectivas.

¹Las relaciones de trabajo en América Latina, OIT, Lima, 1991. Distintas versiones de este trabajo, con diverso grado de actualización, han sido publicadas, entre otras, en las revistas *Lavoro e Diritto*, año III N° 3, Bologna, 1989; *Revista Española de Derecho del Trabajo*, N° 33, Madrid, 1988; *Derecho del trabajo* año XLIX, N° 8, Buenos Aires, 1989; *Debate Laboral*, año I N° 2, San José (Costa Rica), 1988; *Revista Jurídica do Trabalho*, año I, N° 3, Salvador (Brasil) 1988; *Relaciones de Trabajo*, año 2 N° 3, Santiago, 1989; *Derecho Laboral*, t. XXIX, N° 141, Montevideo, 1986.

²Con las excepciones de Argentina, Brasil y Uruguay donde tales estructuras son predominantemente centralizadas.

Origen del intervencionismo y reglamentarismo estatal

Como se sabe, el derecho del trabajo tiene un doble origen histórico jurídico: por un lado, la intervención directa del Estado a través de la ley, limitando las facultades del empleador y estableciendo reglas de juego en las relaciones entre capital y trabajo; por el otro, la acción directa de los trabajadores organizados en sindicatos que imponen o negocian aquellos límites o reglas, a través del conflicto y la negociación colectiva. Un origen heterónimo y otro autónomo, que coexisten en un equilibrio permanentemente cambiante, tanto en el tiempo como en el espacio. El origen del derecho del trabajo latinoamericano fue predominantemente heterónimo, sin perjuicio de algunas excepciones. Las causas son varias y muchas de ellas específicas de uno u otro país. En términos generales, pueden identificarse causas económicas (la tardía industrialización en base a «enclaves»), de historia o cultura jurídicas, políticas *stricto sensu* y sindicales.

El factor económico.

La economía latinoamericana fue siempre - y sigue siendo - subdesarrollada y preponderantemente monoprodutora de recursos naturales. Esa estructura no generó tempranamente un gran desarrollo industrial, sino más bien, economías industriales de enclave. La gran industria no se extendió a sectores enteros ni a la nación toda; no hubo pues, salvo en algunos pocos países, grandes sindicatos nacionales de rama, sino sindicatos de empresa. Lógicamente, los enclaves industriales generan acciones sindicales «de enclave» y organizaciones sindicales a ellos limitadas. Estas estructuras no podían generar una negociación de nivel mayor, ni provocar ni administrar un conflicto de ámbito más amplio. Y por consiguiente, eran absolutamente incapaces de crear un derecho laboral autónomo con vocación de generalidad; a lo más, podrían generar algunas normas autónomas muy descentralizadas y concretas, muy «pedestres», de estrecho ámbito de aplicación.

En tales circunstancias, la norma estática era indispensable para crear normas generales, abstractas y de aplicación general. Por eso, en América Latina fue la ley, más bien, la que introdujo normas laborales que desembocaron en un derecho del trabajo de fuente heterónoma. Claro que no es ésta toda la explicación. Ella no se agota en la causa económica. Muchos otros factores contribuyeron a que el derecho del trabajo latinoamericano naciera heterónimo.

El factor histórico cultural.

Así, el derecho latinoamericano en general - ya no el derecho laboral sino todo el derecho -, nació como sistema jurídico cerrado y escrito que tiende a identificar derecho con ley, reduciéndolo a una de sus manifestaciones.

Obsérvese que el origen remoto del derecho latinoamericano está en el derecho romano, cuya etapa evolucionada da lugar a un sistema jurídico escrito y cerrado. Pero igualmente escritos y cerrados, burocráticos, administrativistas y estatistas eran los sistemas jurídicos español y portugués en la época colonial, que fueron, en rigor, los primeros ordenamientos jurídicos de tipo «occidental y cristiano» (europeo), que rigieran en este continente. Y más adelante, cuando advienen la independencia y las repúblicas, la cultura jurídica latinoamericana se «afrancesa». Desde esa época hasta promediado el siglo XX, el derecho latinoamericano es de cuño francés y nuestros juristas son de escuela francesa. Se mantiene el estatismo y se introduce el código, a partir del de Napoleón. Desde entonces, toda disciplina jurídica que aspire a la mayoría de edad reclamará su propio código (actualmente, todos los países latinoamericanos tienen un código del Trabajo, con las únicas excepciones de Argentina, Perú y Uruguay, aun cuando los dos primeros poseen sendos «medios códigos»: la ley de Contrato de Trabajo argentina, que es una especie de código del derecho individual del trabajo, y el denominado «Decreto ley» de Relaciones Colectivas de trabajo peruano, que es una suerte de código de derecho colectivo del trabajo).

Todo esto llevó a una concepción reduccionista del derecho, que tiende a identificarlo con la legislación heterónoma. De ahí a considerar, conciente o inconcientemente, que lo que no está en la ley no existe en el mundo, y que la ley es todopoderosa para hacer y deshacer, hay un solo paso. En nuestra opinión, ese paso fue dado en el derecho de buena parte de los países latinoamericanos.

El factor político. El reglamentarismo e intervencionismo del Estado en las relaciones de trabajo - especialmente en las colectivas -, también responde, en nuestra opinión, a una clara intencionalidad política. El Estado latinoamericano, en cuanto actor del sistema de relaciones laborales - aun con excepciones temporales y espaciales -, ha mostrado, generalmente, una obsesión por el control político del sindicato y de su acción.

Esta voluntad de control se manifiesta no solamente en los hechos políticos y actos administrativos (declaraciones de ilegalidad de la huelga, denegatorias de inscripción de la constitución de sindicatos en el registro correspondiente, etc.), sobre

cuya oportunidad y mérito siempre será posible elaborar una tentativa de justificación, sino también - y fundamentalmente -, en lo que, en otras ocasiones, hemos denominado asimetría de la legislación sindical latinoamericana. En efecto, la reglamentación heterónoma de los sindicatos en Latinoamérica es asimétrica, no ya porque tenga caracteres de promoción, soporte o apoyo a la acción sindical, sino por lo inverso: por ser más reglamentarista, exigente, limitadora y restrictiva con los sindicatos de trabajadores, que con las organizaciones de empleadores, y asimismo, por ser más proclive a la reglamentación estructural del sindicato que a la protección de la acción sindical.

Algunos ejemplos, no exhaustivos, sino meramente ilustrativos. Las «leyes sindicales» o los correspondientes capítulos del Código del Trabajo - que existen en todos los países latinoamericanos, con la única excepción de Uruguay -, muestran un muy visible contraste entre la pléyade de disposiciones reglamentaristas (que determinan con precisión y detalle cuántos dirigentes puede tener un sindicato, cuáles son los quórum necesarios para adoptar sus decisiones, cuál debe ser la estructura interna de la organización, cuáles actividades le están permitidas y cuáles se le prohíben, etc.), y la pobreza de contenidos promotores de la acción sindical, en especial de protección de los trabajadores contra el despido u otros perjuicios sufridos a causa de su actividad sindical (débese excluir de esta crítica específica al Código del Trabajo de Panamá, de 1971, y a la ley de asociaciones sindicales de Argentina, de 1988).

En este mismo marco, un tan atento como calificado observador europeo³, ha subrayado su sorpresa ante el hecho de que la legislación latinoamericana muestra la misma (y a veces mayor) preocupación por proteger (a veces hasta a nivel constitucional) la libertad sindical negativa, que el derecho al ejercicio de actividad sindical. La extensa reglamentación de los sindicatos de trabajadores, rara vez tiene una contrapartida, siquiera comparable, en la reglamentación de las organizaciones de empleadores. Esta regla puede llegar a extremos, como a puro título de ejemplo puede ser el caso de la ley chilena de organizaciones sindicales y negociación colectiva (1991), que establece la responsabilidad solidaria y hasta por culpa leve de los dirigentes sindicales por los actos cometidos en el ejercicio de la administración del patrimonio sindical, sin perjuicio de la responsabilidad penal, pero no la de los dirigentes de las organizaciones de empleadores en hipótesis análogas o comparables.

³ Mario Grandi: «La libertà di organizzazione e di azione sindacale nei paesi dell'America Latina» en Revista Italiana di Diritto del Lavoro, año IX N° 4, Milán, 1990, p. 434.

De manera similar existe, en la mayor parte de los países latinoamericanos, una detallada reglamentación legal de la negociación colectiva que, en la mayoría de los casos, omite por completo un instrumento tan esencial y necesario como el derecho de información. En todo caso, no puede dejar de reconocerse que, siendo las relaciones colectivas de trabajo relaciones de poder, se percibe que los gobiernos muestran reticencia a abandonar su papel reglamentarista e intervencionista en aquellas, porque - además de todas las razones que venimos exponiendo - lo sienten como la resignación de una cuota de poder. Sienten la necesidad de retener ese poder, sin valorar las eventuales ventajas de dicha «cesión».

El factor sindical.

Por lo demás, parecería que la propia debilidad y descentralización sindical retroalimentan el reglamentarismo e intervencionismo estatal.

El movimiento sindical es débil en América Latina, hablando siempre en términos generales. Esa debilidad le lleva, por un lado, a carecer de fuerza para oponerse exitosamente a las imposiciones gubernamentales, sean éstas normativas o no, y por el otro, a aceptar de buen grado una reglamentación que si bien le limita rigurosamente sus posibilidades teóricas de acción, de todos modos le garantiza un mínimo de derechos (el de existir, el de negociar dentro de ciertos parámetros estrechos), que de todos modos no podría alcanzar por sí solo. A modo de ejemplo: a) un sindicato que no tiene suficiente fuerza propia para lograr siquiera que el empleador reconozca su existencia, puede aceptar de buen grado una reglamentación heterónoma que imponga tal reconocimiento al patrono, aunque para ello someta la constitución del sindicato a un acto administrativo de verdadera «autorización previa» a través de la inscripción en un registro; b) un sindicato que carece de suficiente fuerza propia como para obligar al patrono a sentarse en una mesa de negociación, puede aceptar una reglamentación que imponga tal obligación al empleador, aunque el precio sea una negociación dirigida y hasta eventualmente decidida por el Estado; c) un sindicato que carece de poder o de voluntad para declarar o sostener una huelga, puede aceptar cómodamente una reglamentación limitativa del ejercicio del derecho de huelga, etc.

Se genera así un verdadero círculo vicioso. El intervencionismo y reglamentarismo estatal obstaculiza el desarrollo autónomo de las organizaciones sindicales y de formas autónomas de acción sindical; pero al mismo tiempo las propias organizaciones sindicales, en parte por su propia debilidad y dependencia, aceptan - y en ocasiones hasta piden - una reglamentación e intervención heterónoma. En algunos casos, las estructuras sindicales no son tan débiles, pero igual toleran o aceptan el

modelo reglamentarista-intervencionista, porque son organizaciones cooptadas por, o que participan en, el sistema político propiamente dicho, dada su íntima vinculación con un partido de gobierno o que es opción de gobierno (Argentina, México, Venezuela).

Volviendo a la debilidad que caracteriza a los movimientos sindicales de la mayoría de los países latinoamericanos, consideramos que ella no es ajena a la propia debilidad, pero sin duda es una de ellas. En nuestros países predomina el sindicato de empresa (con las solas excepciones de Argentina, Brasil y Uruguay, países en los cuales prevalece, en cambio, el sindicato de rama, de actividad económica o de industria, de tipo europeo). En países subdesarrollados como los nuestros, en los que predominan las pequeñas empresas, los sindicatos de empresa no pueden existir, y allí donde llegan a existir, no pueden ser sino pequeños y débiles, entre otras razones, por su dimensión necesariamente exigua.

Principales rasgos de la intervención estatal

El intervencionismo estatal latinoamericano en las relaciones colectivas de trabajo se da tanto en materia de organización sindical, como en sede de negociación colectiva y de ejercicio del derecho de huelga.

Organización sindical.

En materia de organización sindical, se aprecia, en primer lugar, el profuso reglamentarismo ya señalado, que parece responder más a una función de control político del sindicato, que de reconocimiento o promoción de la libertad sindical, como describimos más arriba.

En segundo lugar, el Estado interviene ya no sólo como legislador, sino también como actor, a través de la administración del trabajo. En este terreno, son conocidas las injerencias practicadas a través del registro sindical, cuando no se dan intervenciones más directas o groseras. Para sólo ejemplificar con el caso más reciente de que tenemos conocimiento, baste citar el decreto 16.769 del 18 de marzo de 1993 que en Paraguay fija un procedimiento de elección de autoridades sindicales, suspendiendo la representación y personería de todos los dirigentes hasta tanto no se realicen elecciones en la forma dispuesta.

Derecho de huelga.

El esquema es el mismo en sede de autotutela. La reglamentación tiende a limitar - a veces groseramente - el ejercicio del derecho de huelga. En ocasiones lo hace esta-

bleciendo una definición legal de la huelga que deja fuera del «tipo legal», y consecuentemente de la legalidad, conductas colectivas que de lo contrario podrían ser consideradas como formas - más o menos atípicas - de ejercicio del derecho de huelga (paros intermitentes o escalonados, trabajo a desgano o a reglamento, ocupación del lugar de trabajo, etc.). Otras veces la ley es menos sutil y directamente declara la ilegalidad de esas formas de autotutela. También es frecuente la «procedimentalización de la huelga»: su ejercicio legal es sometido a tales requisitos formales (preavisos, quórum especiales, votaciones secretas controladas por funcionarios públicos, etc.), que hacen muy difícil su cumplimiento y/o la despojan de agilidad y eficacia.

Pero al mismo tiempo que el Estado-legislador fija tales reglas de juego, el Estado-administrador o Estado-actor interviene directamente declarando la ilicitud de las huelgas, no sólo en aquellos casos en que ello resulta ser así por aplicación de aquella reglamentación, sino también en otros en los cuales la autodenominada «jurisprudencia administrativa» crea nuevas hipótesis de ilicitud.

Obviamente, esto genera un sistema esquizofrénico, en el cual ninguna huelga es lícita y toda huelga, para ser eficaz, tiene que ser ilegal, o bien un sistema «castrado» o «impotente», donde nunca es posible el conflicto, no por ausencia de divergencia, sino por incapacidad o temor.

Negociación colectiva.

El intervencionismo estatal en la negociación colectiva también puede darse por vía de la reglamentación legal y por el canal de la intervención administrativa. En primer lugar, reglamentando heterónomamente (reglamentarismo) la negociación colectiva. En segundo lugar, interviniendo administrativa o judicialmente - de conformidad con las previsiones de aquella reglamentación o aún ilegalmente en el procedimiento negociador, en el objeto de la negociación, en la celebración del convenio, en su eficacia, etc.

Claro que la reglamentación heterónoma y la intervención estatal pueden tener, a su vez, dos orientaciones diversas. Puede tratarse de una reglamentación e intervención promocionales, de soporte o apoyo a la autonomía colectiva, o puede tratarse - como es frecuente en América Latina -, de una reglamentación e intervención de limitación, sujeción o control de la autonomía colectiva.

Lamentablemente, en Latinoamérica han prevalecido la reglamentación y la intervención estatales ambas con contenido o finalidad generalmente limitadores o con-

troladores de la autonomía, aunque a menudo conteniendo una lógica, un funcionamiento y unos efectos del tipo de los descritos al referirnos a la debilidad sindical: el Estado instaura una forma de negociación colectiva garantizándola así a sindicatos que probablemente no podrían imponerla, pero al mismo tiempo dirige esa negociación e incide en su contenido y en su producto - el convenio colectivo -.

Las formas en que el Estado interviene en la negociación colectiva en América Latina son, según los países, todas o algunas de las enumeradas seguidamente: a) la reglamentación heterónoma - por ley o decreto - intensa de la negociación colectiva y de la convención resultante; b) la «procedimentalización» de la negociación colectiva: el Estado impone un determinado trámite a seguir que a menudo es tan rígido, formal y burocrático, que se asemeja a un procedimiento administrativo; c) la intervención en el contenido, sea prohibiendo la negociación sobre determinadas materias, sea alterando ex-post un determinado contenido, o sea, en ocasiones de procedimentalización extrema, sustituyendo al producto natural de la negociación (el convenio colectivo), por una resolución administrativa o judicial: d) imponiendo o promoviendo una determinada estructura negocial (generalmente descentralizada, por empresa, con las excepciones de Argentina, Brasil y Uruguay, como ya se vio).

Cabría realizar otras dos reflexiones relacionadas con la intervención del Estado en la negociación colectiva. Por una parte, en América Latina es notoria la escasa concurrencia de convenios colectivos de diverso nivel: la articulación de la negociación colectiva es un fenómeno objeto de especulación doctrinal, pero casi desconocido por los actores sociales. No es ajeno a esta estructura negocial de nivel único, el intervencionismo estatal que impone o promueve un nivel determinado o desestimula los otros, aunque concurren a provocar este efecto la estructura sindical predominante (es más fácil agregar el nivel de empresa y el nivel nacional interprofesional a una negociación básicamente estructurada sobre la negociación por rama, que montar negociaciones de alto nivel a partir de una estructura descentralizada por empresa) y la propia debilidad de los sindicatos.

Por otra parte, es relativamente frecuente encontrar en la legislación y la doctrina latinoamericanas una fuerte confusión entre negociación colectiva y conflicto colectivo. Es cierto, por supuesto, que la negociación colectiva es uno de los medios de solución y prevención de conflictos y también que los otros medios de solución (conciliación, mediación, arbitraje, etc.), pueden, en determinado momento, aplicarse en el marco de una negociación colectiva para intentar destrabarla. Pero la negociación colectiva no es sólo un medio de solución de conflictos colectivos sino que, además de eso y antes que ello, es un mecanismo de creación de una fuente de

derecho laboral (la convención colectiva como regla de derecho o norma jurídica), y un instrumento de gobierno del sistema de relaciones laborales en su conjunto.

Estas dos funciones principales de la negociación colectiva son, a menudo, ignoradas o minusvaloradas en algunas legislaciones latinoamericanas, que la reducen a una confusa identificación con el conflicto colectivo. El problema mayor radica en que esto no supone solamente una cierta desprolijidad dogmática, sino que produce un nuevo efecto limitador de las potencialidades de la autonomía colectiva y de la autotutela. Así, en una u otra ley o «jurisprudencia administrativa» latinoamericana, es posible encontrar normas o criterios tan contradictorios como los siguientes: en unos casos, la huelga sólo se admite dentro de la negociación colectiva (por considerarse que el ámbito de licitud de la autotutela se reduce a la presión en el marco de la negociación colectiva), mientras que en otros, la huelga nunca se admite dentro de la negociación colectiva (por considerarse que aquella es una medida de conflicto incompatible con el procesamiento de su solución o con la pacífica negociación de buena fe).

Esta confusión entre negociación colectiva y medios de solución de conflictos colectivos - en todo caso funcional al objetivo del control político de la acción sindical, en el caso de la autotutela -, se superpone, a menudo, con otra característica discutible de algunas legislaciones latinoamericanas sobre negociación colectiva. A menudo hay una concepción lineal de las relaciones entre negociación colectiva, conflicto colectivo y medios de solución de éste, en base a la cual la ley fija, heterónomamente, una secuencia fija y necesaria, que comienza por la negociación, que pasa, de haber dificultades, por el recurso a medios de solución como la conciliación, la mediación o el arbitraje, y que a veces, como recién se dijo, sólo admite el ejercicio del derecho de huelga en caso de previo fracaso en aquellas tentativas.

Se ha señalado⁴ que es ésta una visión estática del funcionamiento de la negociación y de los conflictos de trabajo y sus medios de solución, en la cual la huelga sólo se admite como una reacción ante la frustración de la negociación colectiva y donde cada medio de solución tiene un momento preestablecido, como si se tratara de las estaciones de un tren que no puede variar su recorrido ni evitar el destino prefijado: negociación, medios de solución (conciliación, mediación, arbitraje), y huelga. Ante esta visión, predominante en el reglamentarismo heteronomista latinoamericano y funcional a éste, se erige otra concepción, dinámica, en la cual todo se da (o se puede dar) conjunta y simultáneamente, como en el universo, como en

⁴Emilio Morgado: «Los conflictos de trabajo y sus métodos de solución en Iberoamérica» en Debate Laboral, año I, N° 1, San José de Costa Rica, 1988, p. 105.

la vida real. No hay una etapa necesariamente anterior y otra siempre posterior, ni un final preestablecido e invariable. Según las circunstancias, la secuencia puede ser, sí, negociación colectiva - medios de solución huelga; pero también puede ser cualquier otra e incluso no haber secuencia, sino la presencia de uno solo de esos institutos. Por eso, el mismo autor ha dicho que en esta segunda concepción, los medios de solución de conflictos son un conjunto de mecanismos puestos a disposición de las partes conjunta y simultáneamente, para que éstas los usen cuando les sea oportuno; no serían ya las estaciones inmóviles de un tren inexorable - y a menudo abandonado o inutilizado -, sino una constelación a disposición de las partes sociales.

La evolución de una concepción a la otra, tiene mucho que ver, nos parece, con la evolución de un modelo heterónomo (como el prevaleciente en el derecho sindical latinoamericano) a otro autónomo de relaciones colectivas de trabajo.

Las perspectivas

El modelo tradicional latinoamericano, entendiéndolo por tal el prevaleciente en la región, ha sido casi siempre el de un derecho del trabajo preponderantemente heterónomo, de protección del trabajador en las relaciones individuales de trabajo y controlador o limitador de la acción sindical en las relaciones colectivas de trabajo. Las únicas excepciones han sido el sistema de «socialismo real» cubano y el modelo uruguayo de prescindencia de código del trabajo, intervencionismo legal protector del trabajador en las relaciones individuales de trabajo y abstención legislativa en las relaciones colectivas. ¿Cuáles son las alternativas posibles al modelo predominante en Latinoamérica?

Las alternativas teóricas. La alternativa de moda entre gran parte de los economistas y gobiernos es la pretensión neoliberal; desregulación de las relaciones individuales de trabajo confinándolas a la autonomía individual y regulación heterónoma restrictiva de la acción sindical, tendiendo a «individualizar» las relaciones colectivas de trabajo (autonomismo individual e intervencionismo estatal en lo colectivo). Practicada ampliamente en Chile durante el régimen militar, esta receta viene siendo implementada en Perú por el gobierno de Fujimori, ha logrado avances parciales en países como Panamá (la ley N° 1/86), Ecuador (ley 133 de 1991) y Colombia (ley de «reforma laboral» N° 50 de 1990), y ha sido objeto de «contraataques protectores» en otros o en los mismos países (la Constitución brasileña de 1988, la colombiana de 1991, y la paraguaya de 1992, la Ley Orgánica del Trabajo de Vene-

zuela de 1990-1991, el nuevo Código del Trabajo de la República Dominicana de 1992, etc.).

Por lo demás, la moda neoliberal parece estar llegando - aun fuera del derecho laboral a su cénit, y parecería que comienza a irradiar efectos de declinación. Sin perjuicio de que aún pueda obtener conquistas específicas en algunos países de la región, el modelo, como tal, parecería haber perdido la oportunidad de llegar a ser hegemónico en el campo del derecho del trabajo, como sí logró serlo en el terreno de los economistas y - sobre todo - de los ministerios de economía y de las políticas económicas gubernamentales.

La otra alternativa, que algunos autores vienen proponiendo desde hace aproximadamente una década, supone casi exactamente lo inverso a la receta neoliberal. Consiste en mantener, con las adaptaciones y modernizaciones del caso, la protección heterónoma en las relaciones individuales de trabajo, autonomizando las relaciones colectivas. Esta propuesta es, obviamente, mucho más compatible con los principios y finalidades del derecho del trabajo - protección del trabajador y libertad sindical, esta última en su triple faz de autonomía sindical stricto sensu, autonomía colectiva o de negociación y autotutela - en el ámbito jurídico, y con el pluralismo democrático, en el político. Se apoya, además, en la constatación de que el reglamentarismo de las relaciones colectivas no ha permitido el desarrollo de sindicatos a la vez fuertes e independientes ni, consecuentemente, el desenvolvimiento de una autonomía colectiva fecunda. El reglamentarismo e intervencionismo estatal, que se justifica en el derecho individual del trabajo por la indefensión del trabajador individual ante el empleador, al extenderse a las relaciones colectivas, cambia de sentido, volcándose más al control político del sindicato, de la negociación y del conflicto, coartando el ejercicio pleno de la libertad sindical.

Esta misma base teórica ha fundamentado, también, la propuesta de una legislación heterónoma promocional, de soporte o apoyo de la actividad sindical que cambie el signo de la intervención estatal tradicional - limitadora y controladora - hacia la potenciación del ejercicio de la acción sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga.

La cuarta alternativa estaría dada por una «flexibilización a la italiana», que supusiera una sustitución del garantismo heterónimo por el garantismo colectivo, convirtiendo las disposiciones estatutales en normas disponibles por la autonomía colectiva. Esta opción es, de facto, impracticable en el marco real actual de debilidad y descentralización sindical, de atrofia relativa de la negociación colectiva y de estre-

cho ámbito de actuación de la autotutela. La viabilidad del modelo requeriría, pues, de un cambio radical de las relaciones colectivas de trabajo, el que en todo caso llevaría largo tiempo en concretarse, y tal vez necesitaría de una intervención promocional.

Los cambios reales.

Ya señalamos las conquistas y los límites del modelo neoliberal en América Latina. En cuanto a la segunda y tercera propuesta (autonomización de las relaciones colectivas o legislación promocional de las mismas), no han conseguido, tampoco, alcanzar consagraciones muy significativas en la legislación sindical latinoamericana. Si bien se ha constatado una cierta «tendencia al comportamiento autónomo» de los actores colectivos⁵, los avances concretos son pocos. Fuera de la ya mencionada, bien conocida y poco novedosa excepción de Uruguay, sólo se registran los relativos avances introducidos por la Constitución brasileña de 1988 y la paraguaya de 1992, la introducción legal de la negociación colectiva en la administración central del Estado en 1992 en Argentina, y algunos proyectos de ley que, en Argentina y Brasil, procuraron ampliar los espacios de la autonomía privada colectiva. La Ley Orgánica del Trabajo de Venezuela, vigente desde el 1º de mayo de 1991, mejora la situación anterior, lo mismo que el nuevo Código de Trabajo de República Dominicana de 1992, pero no parecen ser, de modo alguno, legislaciones autonomistas ni promocionales; el mayor mérito de ambas fue, en realidad, el de no rendirse a los cantos de sirena neoliberales.

Las posibilidades reales de cambio.

¿Cuáles son, finalmente, las posibilidades reales de que los sistemas latinoamericanos de relaciones laborales evolucionen efectivamente hacia un sistema autónomo de relaciones colectivas? Ello depende, a nuestro juicio, de ciertas condiciones o requisitos que, en términos generales, no se han hecho presentes por el momento.

En primer lugar, la autonomización en cuestión no será posible sin un fortalecimiento de las organizaciones sindicales, cuestión harto difícil en estos tiempos de debilitamiento más o menos universal del sindicalismo. Para peor, en América Latina la debilidad sindical tiene, además, un componente estructural «innato»: la descentralización. Por las razones ya mencionadas, en países subdesarrollados con abrumador predominio de las pequeñas empresas, un sindicalismo basado en sindicatos de empresa está condenado de antemano al raquitismo. Una reestructuración sindical es indispensable en aquellos países en los que predomina el sindicato

⁵Efrén Córdova: «El panorama Latinoamericano» en *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina*, OIT, Ginebra, 1981, p. 3.

de empresa (todos menos Argentina, Brasil y Uruguay), como uno de los elementos necesarios - no el único para su fortalecimiento.

En segundo término, también la negociación colectiva debe ser objeto de algunos cambios, además del de liberarse de la reglamentación e intervención estatales. Lo mismo que en materia de estructura sindical, debería haber un cambio en la estructura de la negociación. El nivel predominante debería dejar de ser el de empresa para pasar a ser el de rama de actividad económica o sector industrial, sin perjuicio de la necesaria concurrencia de niveles múltiples y de articulación entre ellos. Asimismo, un desarrollo importante de la negociación colectiva no será posible en Latinoamérica, en la medida en que no se implanten y practiquen efectivamente el derecho de información y la obligación de negociar.

Y finalmente, lo más difícil: hace falta voluntad política y convicción para introducir estos cambios. Voluntad política en los gobiernos y convicción de su conveniencia en los actores sociales.

*Nota: Este trabajo expresa opiniones personales del autor, no necesariamente de las instituciones mencionadas.

Referencias

- *Anónimo, LAS RELACIONES DE TRABAJO EN AMERICA LATINA. - Lima, Perú, OIT. 1991; Las relaciones de trabajo en América Latina.
- *Anónimo, REVISTA LAVORO E DIRITTO. III, 3 - Bologna. 1989; Las relaciones de trabajo en América Latina.
- *Anónimo, REVISTA ESPAÑOLA DE DERECHO DEL TRABAJO. 33 - Madrid, España. 1988; Las relaciones de trabajo en América Latina.
- *Anónimo, DERECHO DEL TRABAJO. XLIX, 8 - Buenos Aires. 1989; Las relaciones de trabajo en América Latina.
- *Anónimo, DEBATE LABORAL. I, 2 - San José, Costa Rica. 1988; Las relaciones de trabajo en América Latina.
- *Anónimo, REVISTA JURIDICA DO TRABALHO. I, 3 - Salvador, Brasil. 1988; Las relaciones de trabajo en América Latina.
- *Anónimo, RELACIONES DE TRABAJO. 2, 3 - Santiago. 1989; Las relaciones de trabajo en América Latina.
- *Anónimo, DERECHO LABORAL. XXIX, 141 - Montevideo, Uruguay. 1986; La libertà di organizzazione e di azione sindacale nei paesi dell'America Latina.
- *Grandi, Mario, REVISTA ITALIANA DI DIRITTO DEL LAVORO. IX, 4. p434 - Milán. 1990; Los conflictos de trabajo y sus métodos de solución en Iberoamérica.

*Morgado, Emilio, DEBATE LABORAL. I, 1. p105 - San José, Costa Rica. 1988; El panorama Latinoamericano.

*Córdova, Efrén, LAS RELACIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN AMERICA LATINA. p3 - OIT, Ginebra. 1981;