

ALFREDO VILLAVICENCIO RÍOS

La Libertad Sindical

en las normas y pronunciamientos
de la OIT: sindicación,
negociación colectiva y huelga

Fundación de Cultura Universitaria

1ª Ed, noviembre de 2007

1. Evolución histórica de la libertad sindical

La libertad sindical, expresada sumariamente como el derecho de los trabajadores a constituir y afiliarse a organizaciones sindicales y a que éstas y aquéllos actúen en defensa y promoción de sus intereses, es un producto de la instauración del sistema capitalista y de la generalización del trabajo subordinado a partir de las revoluciones industrial y francesa.

Así, en el marco jurídico, político y económico del liberalismo inicial se generalizan las relaciones de trabajo libres y subordinadas, las que inicialmente se regulaban a través del contrato civil de locación de servicios. Esta figura demostró ser totalmente disfuncional porque estaba prevista para la regulación de una relación jurídica entre iguales, por lo que cuando se aplicó a las relaciones laborales trajo consigo la imposición de la voluntad e intereses de la parte con mayor poder (empleador), en la medida en que en este campo hay una clara asimetría de poder entre los pactantes.

Así, la relación contractual inicial fue de adhesión, y, en el contexto señalado, supuso el establecimiento de jornadas de 16 horas por día, de un sistema de pago a través de bonos (*truck sistem*) que sólo podían ejecutarse en el almacén del empleador (con montos que además no alcanzaban para cubrir las necesidades del trabajador, por lo que las deudas contraídas por ello conducían a que la familia directa trabajara gratuitamente) y la ausencia de cualquier tipo de protección en el trabajo, por lo que los accidentes laborales eran el frecuentes.

El Estado, filosófica y económicamente liberal, no intervenía en la regulación de las relaciones entre particulares, por lo que cada vez que los trabajadores, como ciudadanos de

éste, le pedían algún tipo de protección, la denegaba y reprimía (en un primer momento). Este carácter abstencionista del Estado generó que los trabajadores encontraran en la organización colectiva la única posibilidad de tutela de sus derechos con alguna eficacia. De esta manera surgen los sindicatos que empiezan a actuar en dos planos: frente al Estado y frente a los empleadores. Frente a estos últimos, buscando pactar mejores condiciones de trabajo, ya que la asimetría respecto del empleador no es tan acentuada cuando los trabajadores actúan como sujeto colectivo. Frente al Estado, buscando que produzca una regulación protectora al menos en los temas más sensibles: el trabajo de mujeres y menores y los problemas vinculados con salud laboral.

El Estado mantuvo una posición impermeable a tales reclamos, por lo que dio pie al surgimiento de las ideologías revolucionarias a mediados del siglo XIX: el marxismo y el anarquismo. Se plantea así, desde estas ideologías que si el Estado no puede hacerse eco de los intereses de los trabajadores sujetos a condiciones de trabajo infrahumanas, debe sustituirse esta organización política por una más incluyente, lo que se materializa en 1917 en el imperio ruso.

Muy sucintamente, la revolución rusa hace ver al capitalismo que la amenaza de su sustitución era absolutamente cierta; entonces éste decide dar un golpe de timón cambiando el modelo liberal por el denominado como de Estado Social de Derecho (hay que salvar al capitalismo limitando a los capitalistas).

Este modelo se sustenta en un nuevo pacto social dirigido a reconocer la propiedad privada de los medios de producción y la libertad de empresa, siempre y cuando se ejerzan dentro de ciertos límites: la mayoría de ellos de índole laboral. Ello trae consigo la consagración de un amplio catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, la intervención del Estado en la economía, con el fin de corregir asimetrías y lograr cuotas cada vez mayores de igualdad material y el otorgamiento a los sindicatos un reconocimiento especial como sujetos constitucionalmente relevantes, que representan los intereses de

los trabajadores y que, por ende, deben ser promovidos y tutelados para garantizar una actuación eficaz.

Tras el reconocimiento al máximo nivel jurídico de los derechos y libertades civiles y políticas con que se inauguró el capitalismo liberal, los derechos económicos sociales y culturales alcanzaron tan alta consideración a partir de 1917 en América (Constitución mexicana de Querétaro) y 1919 en Europa (Constitución de Weimar). La libertad sindical es, así, uno de los principales ejes del segundo gran paquete de derechos fundamentales que alcanzan consagración constitucional (derechos constitucionales de segunda generación). Desde entonces es uno de los pilares principales del nuevo contrato social que empezó a extenderse en el mundo desde la primera post-guerra mundial, y se generalizó a partir de la segunda post-guerra mundial, al punto que se ha considerado por una autorizadísima voz que "la formación de los sindicatos, es decir, la organización de los trabajadores, es la contrapartida de la acumulación de capital (Otto Kahn-Freund).

En este curso histórico, la evolución jurídica de la libertad sindical ha pasado por varias etapas. La primera etapa fue la de la **prohibición**, que comienza con la ley francesa *Le Chapelier* de 1789 y las leyes inglesas *Combination of Workmen Acts* de 1799 y 1800, entre un conjunto de normas que se dictaron en toda la primera parte del siglo XIX, en las que se vedaba y castigaba cualquier tipo de organización que representara intereses de grupo, particularmente los laborales. Además, de ello, las normas prohibitivas vinieron aparejadas de disposiciones en los respectivos Códigos Penales (Francia, Italia y Alemania, por ejemplo), que sancionaban con penas de prisión a quienes propugnaban o participaban en este tipo de organizaciones.

Paulatinamente se fueron evidenciando las limitaciones y disfuncionalidades de tal legislación, por lo que el Estado, por realismo político, comienza a dejar atrás el período de prohibición. Así, a partir de 1824 en Inglaterra comienza la etapa de la **tolerancia**, con la aprobación de la *Combination Laws Repeal*, que derogó las mencionadas *Combinations of Workmen*

Acts, y eliminó las prohibiciones y penalizaciones que atenazaban a la libertad sindical. En Inglaterra la libertad sindical deja de ser una conducta prohibida y su ejercicio se convierte simplemente en una conducta tolerada: lo que no está prohibido está permitido. Si los trabajadores se sindicalizan será bajo su responsabilidad, y si por sindicalizarse sufren alguna represalia no podrán realizar reclamo alguno al Estado por dicho acto, porque el ejercicio de la libertad sindical es una conducta tolerada, no un derecho; su ejercicio no es ilícito, pero tampoco es un interés jurídicamente tutelado.

La segunda mitad del siglo XIX traerá consigo las principales normas europeas dirigidas a despenalizar el fenómeno sindical (Francia en 1861, Alemania en 1869, e Italia en 1891), abriendo de este modo una etapa de transición que culminaría en el último período de evolución jurídica de la libertad sindical: su **reconocimiento como derecho** por el ordenamiento jurídico a partir de la *Trade Union Act* inglesa de 1871.

Esta evolución, estas tres etapas: prohibición, tolerancia y reconocimiento jurídico, se presentan también en el resto de ordenamientos jurídicos; evidentemente no en el mismo momento pero sí de la misma manera, llegando a su máxima culminación, como hemos dicho con las Constituciones mexicana de Querétaro (1917) y alemana de Weimar (1919), en las que la libertad sindical adquiere carácter de derecho fundamental, con el consiguiente nivel máximo de protección y dando cuenta de la evolución jurídica más espectacular que pueda haber tenido una conducta humana en un siglo al pasar en dicho plazo de delito a derecho fundamental.

En América Latina, el fenómeno del reconocimiento jurídico de la libertad sindical ha llegado a su máxima expresión, puesto que todos los países que componen la región la han consagrado sin excepción al máximo nivel posible: el constitucional. Sin embargo, hay que señalar que esta altísima consideración jurídica no nos puede llevar a colegir que correlativamente nos encontramos frente a una vigencia plena de este derecho en la región, puesto que las leyes y reglamentos nacionales que regulan su ejercicio concreto, con la honrosa

excepción de Uruguay, lo hacen con marcados tines restrictivos. Con ello, se pone de manifiesto el asfixiante intervencionismo estatal que caracteriza al modelo latinoamericano de relaciones laborales, con sus altas dosis de autoritarismo (o déficits de democracia, si se quiere).

Paralelamente al reconocimiento constitucional de la libertad sindical, opera un reconocimiento a nivel internacional. Su primera "presentación en público" a nivel internacional es la Constitución de la OIT de 1919, que, como ya se ha visto, formó parte del Tratado de Paz de Versalles. La Constitución de la OIT señala literalmente que la libertad sindical es una condición necesaria para la paz y la armonía universales y permanentes. A partir de entonces, la libertad sindical se convierte en el fundamento ideológico y principio fundamental de la OIT. Fundamento ideológico porque la OIT debe desarrollar sus actividades en una sociedad pluralista y porque esta organización internacional tiene una composición tripartita: Estados, organizaciones de empleadores y de trabajadores. Principio fundamental porque los convenios que la regulan no requieren ser ratificados por los Estados miembros de la organización para que su aplicación sea exigible ya que basta que los Estados, como miembros de la Organización, se hayan adherido a su Constitución para que deban respetarla.

2. Funciones de la libertad sindical

El fundamento de esta espectacular evolución jurídica, que, como hemos visto, ya en 1917 alcanzaba el máximo rango jurídico en la Constitución de Querétaro, radica en la idoneidad de la actuación organizada de los trabajadores para cumplir funciones de particular relevancia en nuestras sociedades. En primer lugar, cumple una **función equilibradora**, que busca compensar la asimetría de poder que existe entre el trabajador individualmente considerado y el empleador. Introduce, así, significativos componentes de coordinación en las relaciones laborales, que mitigan los de subordinación que las definen estructuralmente. Busca mejorar la posición de los trabajadores en esta relación desigual, de modo que se obtengan cuotas mayores de igualdad material y justicia social.

Una segunda función de la libertad sindical es la **función de composición o pacificación del conflicto industrial**. En la actualidad es una insensatez negar la existencia del conflicto en las relaciones laborales. El conflicto es inherente, es consustancial a las relaciones laborales, y lo es porque la relación laboral se constituye sobre intereses contrapuestos: el de los trabajadores de obtener mayores salarios y el de los empleadores de obtener mayores utilidades. Expresándolo brevemente, a más salarios menos utilidades, a más utilidades menos salarios. Además las relaciones laborales son relaciones de subordinación, y en toda relación de esta índole, sea laboral o no, el conflicto siempre está presente, dado que una de las partes ordena y la otra obedece.

Siendo la relación laboral intrínsecamente conflictiva vale preguntarse ¿Cuál es el instrumento que ha encontrado el sistema capitalista para procesar, canalizar y componer ese conflicto, de modo que se potencien sus expresiones más po-

sitivas y se reduzcan sus consecuencias más perniciosas? El instrumento fundamental para esta funcionalización del conflicto industrial se llama sindicato. Esta organización colectiva es el actor que, representando a los trabajadores involucrados, plantea una negociación con el empresario en condiciones de mayor equilibrio de fuerzas, buscando que ello se traduzca en mejores condiciones de trabajo que las pactables en sede individual. Logrado el acuerdo respectivo (convenio colectivo), se genera un período de tranquilidad, de compromiso, de desarrollo armónico de las relaciones productivas.

Esto permite que el conflicto no haga estallar la olla de presión. Se convierte en la válvula que evita tal explosión y permita que la olla cumpla a cabalidad su cometido. Da pie a que se canalice y se tracen las coordenadas por las que deberá discurrir el conflicto, ya sea periódicamente (modelo estático de negociación colectiva) o permanentemente (modelo dinámico de negociación colectiva).

En el modelo estático de negociación colectiva, acogido por los ordenamientos latinoamericanos, las tratativas se llevan a cabo sólo en los momentos previos a la renovación de un convenio colectivo, a lo sucede un período de paz social, hasta que se vuelva a estar en un contexto de terminación de la vigencia del convenio. En el modelo dinámico de negociación colectiva, acogido por los ordenamientos anglosajones, la negociación es permanente y se realiza a través de una comisión paritaria que va analizando la problemática laboral y produciendo las regulaciones, o determinando la manera en que éstas deben ser interpretadas o aplicadas, en cada oportunidad que se requiera.

La tercera función de la libertad sindical es la **función normativa**, a través de la cual las representaciones sindical y empresarial regulan las condiciones de trabajo de los distintos colectivos laborales en una empresa o sector. Se trata de una ordenación tendencialmente uniforme de las condiciones de trabajo, que busca evitar los efectos a la baja que puede tener la competencia entre trabajadores por los mismos puestos de trabajo, aunque también satisface intereses empresariales, al hacer posible la previsibilidad de los costos la-

borales y una cierta organización de la competencia empresarial al evitar el *dumping social* o la competencia basada en la degradación de las condiciones de trabajo.

Vale destacar, una característica muy importante de esta función, referida al carácter apropiado de las normas colectivas, en la medida en que la negociación colectiva le permite a los sujetos colectivos pactantes regular las condiciones de trabajo más adecuadas a cada unidad o sector productivo. Su cercanía al objeto de regulación y el conocimiento del mismo que tienen las partes, la lleva a gozar de unas condiciones de adaptabilidad o adecuación de las que carece cualquier otro producto normativo. Evidentemente, mientras más pequeña se la unidad de negociación (empresa o establecimiento) mayor actuación tendrá esta función, aunque en los sistemas de negociación sectorial (que ya implican un grado de especialidad por rama), esta función se materializa ya sea a través de articulación negocial o del establecimiento de mecanismos como la regulación por franjas según la dimensión de negocios de la empresa.

Además de ello, la negociación colectiva es un sistema de regulación temporal y de renovación periódica, por lo que vive un proceso permanente de adecuación a la situación real de cada ámbito de las relaciones laborales.

En tal sentido, la especificidad y temporalidad de la regulación pactada no tiene rival en el campo de la adaptación, en la medida en que la esfera más concreta, la individual, se encuentra inmersa en un desequilibrio tan grande que lleva a que su centralidad no sea compatible con los valores esenciales de la vida civilizada. Así, la función adaptativa la convierte en la institución más dinámica del sistema de relaciones laborales y en el instrumento más apropiado para la asimilación y adecuación permanentes al cambio.

La cuarta función es la **función de cohesión social y democracia material**, dado que las organizaciones de trabajadores no sólo representan intereses económicos, sino también intereses sociales, y desde esa perspectiva el papel de las organizaciones sindicales no se reduce a fijar condiciones de

trabajo, sino que se convierte en un componente muy importante de la democracia material. Hablando en un sentido político, las expresiones más acabadas de democracia se presentan por ejemplo en los países escandinavos, que desde comienzos del siglo XX basan su organización política en la concertación social, es decir, en los acuerdos entre el poder político y las organizaciones empresariales y sindicales. En esos casos, dicha participación juega un papel muy grande en el campo de la cohesión social.

La quinta función de la libertad sindical es la **función de vigencia real del derecho del trabajo**. Ello debido a que el sólo establecimiento de derechos y obligaciones por parte de las normas de origen estatal no es suficiente para que éstas se apliquen efectivamente. Las normas laborales, deben ser las que además sufren de un mayor grado de incumplimiento debido a que, como señalamos, no son neutras sino que favorecen a una de las partes y afectan a la otra, al establecer, por ejemplo, una remuneración mínima, una jornada máxima de trabajo o un descanso remunerado semanal y anual. Además, de ello, hay que tener en cuenta que la parte afectada (y fuerte) de la relación es la que tiene a su cargo la aplicación de estas normas.

En este contexto, hay dos posibilidades para asegurar la vigencia real del derecho del trabajo. La primera pasa porque el Estado asuma dicha tarea a través de sus inspectores de trabajo y de los mecanismos y procedimientos de inspección del trabajo. La segunda, gira alrededor de los propios trabajadores, pero sólo es posible cuando éstos se organizan colectivamente, es decir, que para una efectiva labor de control de la aplicación de las normas laborales es imprescindible que existan sindicatos que la lleven a cabo. Así, en el momento en el que el empleador no pague horas extra, no otorgue el descanso vacacional, no pague los salarios o los disminuya, el sindicato planteará las acciones legales o conflictivas necesarias para que el derecho del trabajo se respete. No olvidemos que el derecho del trabajo casi en su integridad está conformado por normas imperativas y no dispositivas, detrás de las cuales se encuentra el interés público.

A modo de conclusión en este campo, podemos afirmar que en el plano del cumplimiento de las normas laborales, es mucho más efectiva la acción de una organización sindical que la de un ejército de inspectores ante los cuales un trabajador atemorizado no denuncie los incumplimientos concretos. De allí que los niveles mínimos de aplicación de la norma laboral se presenten en países que carecen de un movimiento sindical medianamente desarrollado.

Estas son, entonces, cinco razones esenciales por las cuales la libertad sindical es un instrumento fundamental para crear un tejido social no excluyente sino participativo, un sistema económico que genere cuotas crecientes de igualdad sustantiva. Por todo ello, expresado sucintamente en el rol fundamental que juega la libertad sindical en la vigencia de los demás derechos fundamentales, la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 la considera en primer lugar.

De allí que en las sociedades modernas, complejas y plurales, el sindicalismo se haya convertido en un componente esencial de la democracia, que le da un rostro más humano y concreto, que canaliza uno de los principales conflictos que intrínsecamente las circundan y lo convierte en regulaciones específicas y apropiadas y cuya vida, no exenta de retos, cambios, crisis y recomposiciones se dispone a enfrentar el nuevo siglo con buena salud. En este sentido hay que concordar con quienes afirman de manera concluyente que hay ciertos derechos como la libertad sindical, huelga, seguridad social, que son juzgados básicos quizá porque, a pesar de su dimensión inmediatamente laboral, trascienden el puro ámbito del Derecho del Trabajo para contribuir a la definición de una forma democrática de organización social y de distribución del poder en su seno (De la Villa, García Becedas y García-Perrote).