

UN NUEVO MARCO JURÍDICO PARA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

por Adrián O. Goldin*

¿Para qué reformar?

Elaborar y poner en vigencia un nuevo régimen de la negociación colectiva es tan **complicado** como **urgente**.

Es **complicado**, porque ese régimen debe contemplar tanto las necesidades e intereses de los trabajadores como las de los empresarios. Salvo que unos u otros pretendan que esas normas ignoren a su contraparte social; que apuesten una vez más a aprovechar su contingente capacidad de prevalecer sobre los otros, como si la historia –incluso muy reciente– no les hubiera demostrado que cada triunfo no hace sino anunciar una derrota ulterior en el *ricorsi* de la capacidad sectorial para influir sobre las políticas públicas.

Es también **urgente**, porque el sistema productivo se transforma de modo constante y se torna crecientemente heterogéneo. Cambia la base tecnológica de los procesos, cambia la forma de organizar el trabajo, cambia el modo en que se ordena la producción. En ese marco, no hay manera más eficaz para abatir el sistema de protección de los trabajadores, que hacer “como si” esas transformaciones no ocurrieran. Es necesario, por lo tanto, asegurar un proceso sostenido de adecuación y evolución del marco jurídico de las relaciones de trabajo, y es imprescindible que de él deriven prácticas laborales modernas que al mismo tiempo que habiliten altos niveles de eficacia productiva, se apoyen sobre condiciones de trabajo socialmente satisfactorias. Sólo la negociación colectiva, que pone en equilibrio los reclamos simultáneos de eficiencia y equidad, puede señalar ese “camino alto” para las regulaciones laborales.

Precisamente por ello, es necesario recuperar la negociación colectiva, hoy colapsada en la Argentina al *soçaire* del régimen legal derogado. A mi

Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires y Profesor Plenario de la Universidad de San Andrés.

juicio, reformar el marco jurídico era una condición necesaria para desencadenar ese proceso aunque, por cierto, no suficiente. Cuando de la autonomía se trata, por bueno que sea el marco jurídico, nada ha de cambiar si los propios actores no están dispuestos a protagonizar ese cambio.

¿Cuáles son, en la nueva ley, los componentes del sistema de negociación colectiva que son aptos para satisfacer ese complejo entramado de valores contrapuestos?

Sólo los sindicatos; todos los sindicatos

En la nueva ley, cualquiera que fuere el nivel de la negociación los trabajadores han de ser representados por el sindicato.

Sólo los sindicatos (no puede negociar colectivamente una seccional, ni un grupo desindicalizado, ni siquiera la propia comisión interna), pero todos los sindicatos, en cualquiera de sus grados o formas (sindicato de primer grado, unión, federación, confederación) puede negociar colectivamente. Esta es, en el contexto del régimen sindical argentino, la única solución compatible con los principios de la libertad sindical y, en especial, con los de los convenios 87 y 98 de la OIT.

No es, sin embargo, lo que establecían hasta nuestros días las normas que la nueva ley acaba de derogar, ya que la ley 25.013 (la denominada ley "Erman") había despojado a los sindicatos de primer grado de esas atribuciones –las de negociar colectivamente– y las había transferido en exclusividad a las "entidades de grado superior". Precisamente por ello, que la Comisión de Expertos de la OIT estableció a fines del año pasado, refiriéndose a esa ley, que "...la legislación no debería establecer cuál debe ser el grado de la organización de trabajadores que tiene el poder para negociar..." por lo que "...la Comisión solicita al Gobierno que tome medidas para modificar la legislación en este sentido...". No está de más agregar que esa disposición tenía como único antecedente legal la ley 22.105 sancionada en 1979 por la dictadura militar por entonces en el ejercicio del poder.

Claro está que nada impide que el sindicato delegue voluntariamente sus atribuciones en una federación, o que esta última lo apoye u oriente en la negociación. Es que precisamente los sindicatos se federan para que la entidad de grado superior fortalezca su acción negociadora y reivindicativa; no lo hacen, por cierto, para disolver su identidad en una entidad (la federación) que en lugar de sustentar sus luchas, se sirva de la intervención del legislador para arrebatárselas (a los sindicatos "de base") el poder de negociar.

Obviamente, si el sindicato de primer grado rechaza el apoyo de la federación que integra, habrá que pensar que lo que hay es un problema de falta de representatividad de la dirigencia superior. Es igual de evidente que son los dirigentes y no la ley quienes deben dar solución a ese tipo de carencia.

La elección del nivel de la negociación

La nueva ley habilita la posibilidad de negociar en todos los niveles (la actividad, el sector económico, la región o provincia, la empresa o grupo de empresas, etc.) y establece que han de ser las partes las que elegirán de común acuerdo y en ejercicio de su autonomía, los niveles en los que se proponen negociar y, en su caso, si los han de articular.

Los conflictos relativos al nivel de negociación no deben resolverse mediante un acto administrativo de intervencionismo centralizador (como lo sugería la ley "Erman") o descentralizador (como pretendieran imponerlo ciertos decretos de la gestión anterior); la imposición de uno de esos criterios, dice la experiencia, no dura sino hasta que los vientos de la intervención cambian a favor del criterio opuesto. Se trata, en cambio, de la búsqueda pertinaz del consenso —eso es, después de todo, la autonomía y la libertad en su vertiente colectiva— y, en su caso, del recurso a los modos no compulsivos disponibles para su solución (conciliación, mediación, arbitraje). La diversificación de los niveles de negociación sólo se consolida cuando de verdad se la incorpora a la cultura industrial.

La ultraactividad de los viejos convenios

Era necesario, con firmeza pero también con prudencia, poner término a los convenios que conservan vigencia ultraactiva (esto es, posterior al vencimiento del plazo que pactaran sus partes) desde 1975. Es casi una obviedad afirmar que desde entonces la realidad ha cambiado de modo dramático. En ese contexto, la supervivencia de esos convenios constituye una desnaturalización de su propia condición.

No es cierto que —como se ha argumentado— la iniciativa legal de poner término a la ultraactividad de esos convenios configure una violación de la autonomía colectiva; la ultraactividad no es un producto de la autonomía sino, bien por el contrario, de un acto intenso de intervención legal (la ultraactividad de los convenios de 1975 no fue pactada por sindicatos y empresarios, sino que fue impuesta por la ley).

A mi juicio, el mecanismo legal de la ultraactividad es valioso cuando cumple la función de “sostener” al convenio formalmente vencido hasta su reemplazo, pero lesivo de la naturaleza de las instituciones cuando, como sólo sucede en la Argentina, prolonga la vigencia de los convenios por más de dos décadas después de su vencimiento. Cuando ha pasado tanto tiempo y la situación económica, social y tecnológica ha experimentado cambios tan profundos, no es la caducidad de los viejos convenios sino su subsistencia impuesta por la ley la que violenta el derecho a la autonomía. La autonomía conculcada es, en estos casos, la de quienes de ningún modo firmarían hoy en tan diverso contexto, un convenio como el que concertaran otrora.

La convicción de que era necesario poner término a esa desmesurada vigencia de los viejos convenios, no alcanzaba a ocultar el hecho de que su caducidad privaría de ciertas referencias normativas relevantes a quienes hasta hoy se encuentran alcanzados por sus disposiciones. Era razonable, pues, dispensar a quienes representan a los trabajadores y empresarios involucrados, un tiempo adecuado (la nueva ley lo fija en dos años) para renegociarlos.

La nueva ley establece que en los casos en que los sujetos colectivos fracasen en ese empeño, debiera procederse por única vez, a requerimiento de ambas partes en forma conjunta o a pedido unilateral del sindicato¹, a someter la cuestión a un arbitraje; el laudo resultante reemplazará por dos años más al viejo convenio y facilitará de ese modo la transición. El arbitraje obligatorio², inconstitucional si se le utiliza como remedio genérico, tiene en cambio amplia legitimidad si se le articula como remedio extraordinario para poner término de una vez, pero de modo atinado, a este tan distorsivo como excepcional producto de la intervención legal³.

¹ Por lo tanto, este régimen excepcional de arbitraje es *obligatorio sólo para la parte empresaria, ya que ni ésta ni la propia autoridad de aplicación pueden imponerlo al sindicato que no lo requiere o no acepta someterse al mismo*.

² En este caso, como queda dicho, sólo es obligatorio para la parte empresaria.

³ Este es, por otra parte, el criterio que ha sustentado la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, que tras sostener que el arbitraje obligatorio es, de manera general, contrario al principio de la negociación voluntaria y de la autonomía colectiva, puede admitírsele *como excepción* cuando “...tras negociaciones prolongadas e infructuosas, pueda justificarse la intervención de las autoridades, cuando es obvio que el bloqueo de las negociaciones no será superado sin una iniciativa de las mismas” (OIT 1994^a párrafo 258). Esa es *exactamente* la excepcional hipótesis contemplada en la nueva ley argentina. Se trata, en efecto, de convenios cuyas partes no han podido renegociarlos en los 25 últimos años ni tampoco logren hacerlo en los próximos dos años que la ley habilita “para intentarlo un vez más”; pocas situaciones encajarían de modo tan riguroso en la situación de “bloqueo de las negociaciones” requerida en la recordada “jurisprudencia” de la OIT.

Punto final para el régimen “histórico” de arbitraje impuesto por el Estado

La ley de arbitraje obligatorio, que había sido impuesta en 1969 por el gobierno “de facto” entonces en el poder como mecanismo excepcional y transitorio para conflictos de especial trascendencia, fue convertida en 1974 en norma permanente y aplicable a la totalidad de los conflictos, a instancias del oficialismo democrático de entonces. Esa contradicción política era sólo aparente. No se trataba sino de un hito más en la trayectoria de quienes han tenido desde siempre una concepción por lo menos “selectiva” sobre el respeto de la autonomía y el ejercicio del derecho de huelga: lo han exaltado desde la oposición, para negarlo y reprimirlo cada vez que han accedido al poder.

La ley de arbitraje obligatorio era una norma inconstitucional y autoritaria⁴. En un ejercicio de consistencia institucional y democrática y de autolimitación en el ejercicio del poder, la ley sancionada a propuesta del Poder Ejecutivo Nacional la ha derogado.

⁴ En el marco de esa ley, el gobierno de turno podía (unilateralmente y sin restricciones) imponer el arbitraje obligatorio para cualquier conflicto colectivo de derecho o de intereses. En ese marco, el ejercicio de los derechos constitucionales de negociación colectiva y de huelga dependían de la discreción estatal; en otras palabras, habían sido cercenados.