

Apuntes para la aproximación al tema de los niveles de Negociación Colectiva.

César Azabache

Alumno del 6º Ciclo de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica

1. Las luchas sociales suelen tener sobre la teoría jurídica un impacto removedor. Categorías, modelos y teorías enteras ven moverse el piso sobre el que se edificaron, por lo que no les queda más remedio que reformularse o perder vigencia. En estos últimos meses, las luchas del proletariado minero en nuestro país han puesto en cuestión todo el enfoque que se ha venido dando a nuestro sistema de negociaciones colectivas laborales. Entre otros temas, queda sobre el tapete el problema de los niveles de negociación, y su papel dentro del sistema. La polémica sobre este punto permanece abierta, y sin ánimo de zanjar, quiero referirme a ella en estas líneas.

2. Arturo Bronstein, funcionario de la OIT, y uno de los autores más citados en la polémica, dice que:

"Por nivel de la negociación colectiva entendemos la unidad personal, funcional o territorial en que el proceso de negociación colectiva tiene lugar"¹.

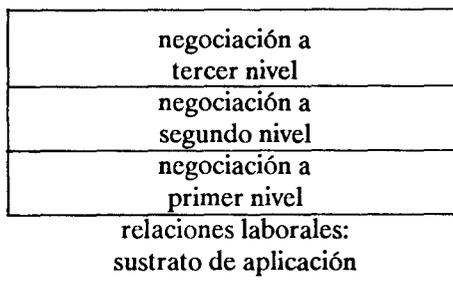
Esta noción funciona como instrumento conceptual para esquematizar la estructura del sistema de negociaciones escogido, a la luz de uno de los criterios señalados en la cita. Particular importancia tiene el criterio personal, pues estructura el sistema de negociaciones a la luz de la actuación colectiva de los agentes en conflicto, sean estos de rama, empresa o unidad menor; permitiendo así una visión panorámica del espectro sindical en la realidad bajo estudio. Por eso, entre otras cosas, es el criterio más utilizado en los estudios de legislación comparada.

3. La aplicación del criterio personal a nuestra realidad ha llevado a la conclusión en el sentido que,

1. Bronstein, Arturo: "El nivel de la Negociación Colectiva en Derecho comparado", en "Estudios laborales en homenaje al profesor Rafael Alfonso Guzmán". T.I. Caracas, 1986, p. 180.

aún antes de la presentación del pliego nacional minero metalúrgico y siderúrgico, en el Perú se ha venido negociando a dos niveles. El fundamento de esta afirmación reside en que tenemos convenciones celebradas por sindicatos de empresa y convenciones celebradas por federación; pero ella parece olvidar que la negociación por sindicato o federación ha venido siendo alternativa. Entonces, tenemos negociación de empresa o de rama, pero, cada una en su sector resulta ser la única negociación que se da en todo un año, y produce la única convención aplicable en un plazo igual.

4. Cuando se habla de niveles de negociación, se hace referencia a una estructura estratificada. A este respecto "nivel" y "piso", son términos intercambiables. Así, podríamos graficar una estructura de niveles de la siguiente forma:



Los niveles son, como se observa, en primer lugar determinados por la distancia relativa que los separa del sustrato de aplicación. Es decir, el segundo nivel es tal porque hay uno que es primero. Esto que parece una verdad de perogrullo es lo que se ha olvidado cuando se ha aplicado el criterio personal a nuestro ordenamiento. El criterio personal sólo se puede aplicar cuando se ha verificado la existencia simultánea de estos niveles de negociación. No es, por tanto, determinante del nivel, sino que es sólo un referente analítico. Aplicarlo para querer construir desde él los niveles, llevaría a afirmaciones gráficas del siguiente modo:

sindicatos: negociación de primer nivel
 sustrato de aplicación: sector uno de relaciones laborales

federación: segundo nivel de negociación

sustrato de aplicación: sector dos de relaciones laborales

Afirmar entonces que un pliego de la FEB es de segundo nivel es tan contradictorio como afirmar que una casa se puede construir sin primer piso. La distancia relativa entre negociación y sustrato de aplicación nos lleva a concluir que, necesariamente, un pliego de federación como el bancario es un pliego de primer nivel, equivalente por ello al pliego de cualquier sindicato.

La conclusión es obvia: Antes del pliego minero, en el Perú sólo ha funcionado un nivel de negociación, mediante organizaciones de grado 1 o de grado 2.

5. El sector minero, metalúrgico y siderúrgico ha formado hasta ahora parte de lo que he llamado sector uno de relaciones laborales. En él se ha negociado por empresa o por establecimiento. Frente a esta realidad, la posición de los agentes ha sido encontrada. Silencio que otorga por parte de los empleadores, disconformidad y oposición por parte de los trabajadores. Ellos han cuestionado esta estructura desde el V Congreso Nacional de la Federación, en 1979. Las razones de esta disconformidad se pueden leer claramente en las palabras de Alfredo Silva, dirigente de la FNTMMSP:

"Tanto los dirigentes como las bases estamos convencidos de que no podemos continuar con las negociaciones base por base. La dispersión que genera este tipo de negociación resulta nefasta para los intereses de los trabajadores, nos debilita y perdemos fuerza..."².

Por ello, la FNTMMSP pretende modificar la estructura negocial de su sector a través de la centralización de la negociación en la rama de actividad. Jurídicamente, esta centralización admite dos estrategias para implementarse: a) Por homologación, que operaría uniformizando los términos finales de los convenios de base, hasta que todos finalicen juntos, momento en que serían denunciados por un solo pliego nacional de rama; y b) Por ampliación de los niveles de negociación en el sector, que consiste en plantear dentro del sector un pliego de segundo nivel que, convertido en convención, actuaría coordinadamente con las convenciones de base.

2. Cuadernos laborales, N° 47, junio 88, p. 20.

6. A la luz del gráfico de dos sectores que hemos propuesto, la estrategia de homologación significaría que el sector minero pasaría del sector uno de relaciones laborales al sector dos. Esto quiere decir que el sector minero simplemente pasaría a engrosar las filas de los sectores que negocian por rama acuerdos de primer nivel, con lo que la estructura total de nuestro sistema de negociaciones colectivas laborales no sufriría, en su conjunto, mayor modificación. La estrategia de ampliación de niveles, en cambio, importa una modificación radical, pues de su implementación, el sistema total resultaría compuesto en la siguiente forma:

	federaciones: neg. de primer nivel	Federación: neg. de segundo nivel.
sindicatos: neg. de primer nivel		sindicatos: neg. de primer nivel
sustratos de aplicación: relaciones laborales		
sector uno	sector dos	sector minero, metalúrgico.

Quedaría pues quebrado el dogma de los niveles alternativos, y abierta la posibilidad para el desarrollo de la negociación a más de un nivel. En base a esto, podría pensarse en la posibilidad de uniformizar en el mediano plazo los sectores de relaciones laborales mediante la estrategia de ampliación de niveles de negociación.

7. Lo que se haga en adelante será asunto de la opción de política laboral que se implemente desde el conflicto; y en él será factor determinante la fuerza relativa que puedan acumular las organizaciones sindicales.

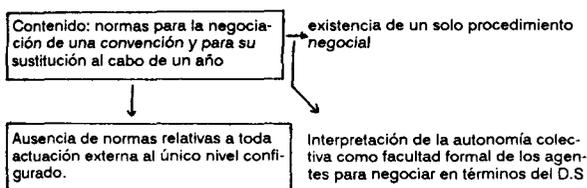
Ese espectro dividido que hemos graficado es fiel reflejo de una estructura sindical débil, que debe sacrificar la acción en la empresa por impulsar la acción en la rama o viceversa, pero que hasta ahora no ha tenido fuerza suficiente para actuar totalmente a más de un nivel. El desarrollo de la negociación articulada implica, entonces, el desarrollo de la fuerza negocial de las organizaciones sindicales.

8. ¿Puede encontrarse en nuestro ordenamiento algún mandato que disponga el congelamiento de la estructura a un solo nivel? Nuestro ordenamiento tiene como eje en este punto el artículo 54° de la Constitución. De su lectura se desprende, para un gran sector de la doctrina, un reconocimiento explícito al dogma de la autonomía colectiva³. También establece ese artículo una reserva legal para los procedimientos de solución pacífica de conflictos laborales. Sin una ley al respecto, en la práctica se ha venido manteniendo la vigencia del D.S.00 6-71-TR

3. En el debate sobre el pliego minero, esta posición fue sostenida, entre otros, por DESCO y ADEC-ATC.

como norma para los procedimientos. Este conjunto positivo puede sistematizarse de dos maneras:

a) desde el D.S.006-71-TR:



b) desde la Constitución:

Dogma de autonomía reconocimiento de poder de las partes para estructurar el sistema de relaciones colectivas laborales.	Apertura total en los niveles de negociación posibles:	Reserva legal del procedimiento-negociacional:
	* tercero * segundo * primero	D.S. 006-71-TR D.S. 006-71-TR D.S. 006-71-TR

Nos parece claro que la interpretación de toda norma en la jerarquía debe hacerse desde la Constitución y nunca a la inversa, pues ello prácticamente eliminaría, entre otras cosas, la función de la inconstitucionalidad como control de la regularidad. Desde ella, la única alternativa posible es la (b), que relativiza la aplicación del D.S. 006-71-TR a la regulación del procedimiento negociacional. La selección del

nivel queda entonces fuera de su alcance, pero una vez seleccionado éste, el D.S. 006-71-TR regulará la negociación en tanto no se dicte la ley respectiva. La selección del nivel cae de esta forma dentro de la órbita de la autonomía colectiva. Su utilización dependerá de la voluntad de las partes. A falta de acuerdo se entenderá que han decidido medir sus fuerzas en el terreno de la autotutela, donde la huelga y la resistencia económica son los instrumentos fundamentales. La falta de acuerdo sobre la procedibilidad de un pliego que plantea un nuevo nivel, podrá originar la intervención del Estado, el cual debe limitarse a resolver el conflicto relativo a la procedibilidad. Mediante el deber de negociar como fundamento necesario del derecho a la negociación colectiva, la autoridad administrativa sólo podrá declarar impertinente un pliego si se demuestra alguna razón objetiva que cuestione la legitimación de la organización de trabajadores que lo ha presentado. En toda otra hipótesis, el empleador estará obligado a negociar.

No es posible afirmar que nuestro ordenamiento haya optado por la negociación a un solo nivel. Hacerlo implicaría aplicar una violencia tal a la interpretación constitucional, que su sentido, poder normativo y posibilidades de sistematización, se verían afectadas en su esencia.

diciembre de 1988

