

**Publicación: Revista de Derecho del Trabajo de Cuyo**  
**Fecha: 03-06-2015 Cita: IJ-LXXVIII-183**

### **Conflictos colectivos en la relación de empleo público**

Alexis Barraza

#### **I. Introducción** [arriba] -

El objetivo de este trabajo es la descripción de ciertas formas que desarrolla el conflicto colectivo y su conexión con la negociación colectiva en el ámbito del empleo público, a fin de determinar posibles formas de solución de conflictos, de manera tal de garantizar un desarrollo pleno, libre y voluntario de los procedimientos de negociación.[1]

En el seno del empleo público se dan las mismas relaciones de poder y de desarrollo de la lucha de clases que en el sector privado, ya que en el Estado el trabajador también pone su fuerza de trabajo a disposición de un empleador para que este se apropie de la riqueza que produce, como lo describe Paul Mattick[2] “el empleado estatal tienen con sus empleadores la misma relación social que con cualquier otro capitalista. Existe un plusvalor por que el empleado público trabaja no sólo el tiempo necesario para reproducción sino un tiempo mayor que alguien se apropia, sea el propio estado o quien recibe ese trabajo”.

De allí que hasta la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha bregado durante muchos años a fin de poder alcanzar recién el año 1978 el convenio N° 151 y en 1981 el convenio 154, en los cuales hace extensivo al sector público los métodos de solución de conflicto y el derecho a la negociación colectiva, afirmando que la negociación colectiva en el sector público “constituye una poderosa herramienta de diálogo entre las organizaciones de trabajadores y empleadores que, gracias a la contribución que ha aportado, al establecimiento de condiciones de trabajo justas y equitativas y a otras ventajas, fomenta la paz social”[3].

El art. 14 bis, establece el derecho de los gremios a la concertación de convenios colectivos de trabajo, la conciliación, arbitraje y el derecho a huelga, siendo estas normas la piedra angular para el análisis de las formas que deben asumir los métodos de solución de conflictos colectivos.

Las características de las normas que regulan los conflictos y la negociación colectiva en el país, Leyes N° 14.250 y N° 14.786, N° 24.185, N° 23.296, otorgan al Estado la facultad -a través del Ministerio de Trabajo- de ser autoridad de aplicación de esos procesos, dándole una caracterización de tercero neutral en estos conflictos colectivos. Pero cuando es el Estado el que negocia o el que entra en conflicto con sus trabajadores, queda claro que este Ministerio no puede mantener la característica esencial de ser un ente imparcial y de generar confianza entre las partes justamente por su relación de pertenencia y coincidencia con el proyecto de gobierno que conduce el Estado. Se utiliza este poder “de policía” o de autoridad de aplicación para llevar adelante la estrategia del Estado en el conflicto, por

ejemplo, decretando la conciliación obligatoria, sancionando a las entidades, pretendiendo quitar personerías, estrategias de amenaza y amedrentamiento que intentan fragmentar y desmovilizar al movimiento trabajador.

Resulta de esencial importancia entonces, para todas las organizaciones de trabajadores públicos, posicionarse en la negociación colectiva generando normativas que surjan de la propia negociación o de leyes especiales que permitan cierto marco de autonomía para negociar. Además, cuando se generan escenarios de conflicto colectivo, resulta fundamental determinar formas de autorregulación del mismo o recurrir a organismos o terceros imparciales e independientes, que a través de un procedimiento preestablecido permita arribar a una propuesta superadora o, en el mejor de los casos, una solución que beneficie a los trabajadores.

Nuestra experiencia en la negociación de las condiciones de empleo y salario de los trabajadores públicos, nos ha mostrado variadas situaciones y actores que se oponen a los objetivos políticos-sindicales, como lo son la escases presupuestaria, la presión de los grupos de poder en pos de una mayor participación en la asignación de recursos del Estado, la defensa de los intereses de su clase, los condicionamientos políticos e ideológicos de los distintos gobiernos. La conflictividad, por lo tanto, es propia de esta disyuntiva y por ello de no ser por la fuerza sindical expresada como poder, sería difícil llegar a una conquista. El conflicto es el resultado directo de la contradicción capital-trabajo y por ello la forma de resolverlo debe estar dentro de la estrategia colectiva de los trabajadores.

Los gobiernos suelen recurrir a diversas maneras de defender de sus intereses y su estrategia de negociación, y utilizan su poder de policía o su poder de autoridad de aplicación a favor de sí misma.

La relación entre negociación colectiva y conflicto en el sector público, se vuelve constitutiva una de otra ya que la primera sin la segunda se convierte en una mera tentativa sin capacidad alguna de transformar la realidad de los trabajadores o sin capacidad de participar en la verdadera fijación de las condiciones de empleo y salario. A su vez es la misma negociación colectiva la que puede, tanto generar el conflicto, como establecer modos y formas de desarrollo de los conflictos colectivos.

## **II. Métodos genéricos de solución de conflicto colectivos** [arriba] -

Se ha alcanzado cierto acuerdo en el pensamiento político-sociológico[4], respecto al conflicto como un modo de desarrollo normal de las sociedades pluralistas, y a su vez como una forma de alcanzar consensos temporarios que permitan el libre desarrollo de las diversidades en un contexto democrático. El conflicto es un elemento esencial de este tipo de organización social, por lo cual surge la necesidad de contar con métodos de solución de conflictos colectivos.

Este acuerdo y esta necesidad, también tiene un reconocimiento temporal, ya que existen posturas tendientes a la represión del conflicto que siguen pregonándose como necesarias.

En la crisis europea entraron en vigor con mucha fuerza, utilizando la reglamentación de la época de los treinta años dorados para adormecer y paralizar al movimiento sindical, el cual había alcanzado un acuerdo social que fue destruido por el neoliberalismo imperante en dicho continente y no han encontrado la forma de detenerlo.

La OIT por su parte ha establecido la necesidad de contar con un “sistema adecuado de solución de conflicto” de acuerdo al modelo nacional de relaciones laborales que garantice equilibrio entre las partes y la libertad de las mismas para negociar, generando confianza de los interesados.

La negociación colectiva posee una particular característica de poder ser causa y a su vez, la solución del conflicto. La negociación colectiva es considerada por la doctrina mayoritaria como el medio más adecuado de solución de conflicto[5], debiendo establecerse marcos jurídicos que permitan regular y solucionar los conflictos colectivos. Entre los métodos de solución de conflicto, en sentido estricto podemos mencionar la conciliación, la mediación y el arbitraje.

Siguiendo a Ackerman[6], describimos a la conciliación como un medio que surge de la negociación misma, etimológicamente proviene del latín “concilium” que significa acercar, tendiente a achicar las desavenencias entre las partes. Participa un tercero en auxilio de las partes, tratando de achicar las diferencias a fin de encontrar una solución de común acuerdo.

En la mediación, la participación del tercero es más intensa, asume las funciones del conciliador y a su vez puede acercar propuestas concretas que tiendan a la solución. Se acerca al árbitro pero su propuesta no es obligatoria para las partes. Media porque acorta la distancia y avanza sobre los intereses de una u otra de las partes o de ambas.

El arbitraje es voluntario en cuanto al ingreso al mismo, pero obligatorio en cuanto al cumplimiento del laudo arbitral. Es una solución determinada por un tercero, que debe revestir cierto carácter técnico con conocimiento en la materia objeto de divergencia y que toma una decisión que las partes deben acatar obligatoriamente. El laudo arbitral es inapelable, excepto por causales de nulidad, por haber decidido sobre materias no propuestas al mismo.

En los tres casos mencionados la recomendación N° 92 de la OIT, en concordancia con la recomendación 81, postulan como requisitos de los terceros que intervienen en dichos procesos, reunir las características de imparcialidad, independencia e idoneidad. A su vez considera que las partes deben estar sinceramente dispuestas a arribar a un acuerdo.

El arbitraje obligatorio es en general una violación lisa y llana de los principios fundamentales de Libertad Sindical y de los que rigen la negociación y los conflictos colectivos, quedando reservado sólo como válido para regular ciertos efectos de la huelga, pero no de cualquier huelga sino que dichos efectos están estrictamente determinados para servicios esenciales y a través de un organismo y procedimientos predeterminados.

### III. Solución de conflictos colectivos en el sector público [arriba] -

Las particularidades de los conflictos colectivos entre los Empleados Públicos y el Estado requieren de una especial consideración y cuidado a la hora de determinar los medios de solución de los mismos. Fundamentalmente por la posición dual que asume el Estado -que actúa como autoridad pública y a su vez como empleador-, regulando el conflicto interviniendo como autoridad de aplicación.

La Constitución Nacional consagra el principio protectorio del art. 14 bis en el cual concede a los trabajadores individualmente considerados, una serie de derechos y prerrogativas, expresada en palabras de la C.S.J.N. en el caso Vizzotti[7], estableciendo que el “trabajador es sujeto de preferente tutela constitucional”, y a su vez esta doctrina puede ser irradiada a su dimensión colectiva, concediendo a los gremios, los derechos a concertar convenios colectivos de trabajo, los derechos a conciliación, arbitraje y al derecho a huelga. No realizando distinción alguna entre trabajadores privados o públicos y colocando a estos derechos en una categoría jerárquicamente superior a cualquier otro derecho.

Es decir, el constituyente desde 1957 reconoce a los empleados públicos el derecho a la Huelga y a la Negociación Colectiva con todas sus implicancias, como así también el derecho a acceder a métodos, como el arbitraje y la conciliación, pero debemos hacer hincapié que estos son DERECHOS, por lo cual la obligatoriedad de los mismos desde ya indica una contradicción esencial.

La OIT recién en 1978 en el convenio 151 y en 1981 en el convenio 154, extendieron el derecho a los métodos de solución de conflictos colectivos y a la negociación colectiva, respectivamente, a los trabajadores estatales. Sin embargo el Derecho a Huelga en este ámbito, según doctrina mayoritaria[8], surge del derecho de sindicación y el derecho de las asociaciones de trabajadores y empleadores de “organizar su administración, sus actividades y formular su programa de acción” art. 3 y de “fomentar y defender los intereses de los trabajadores....”, art. 10 del convenio 87. Este convenio además se ha incorporado indirectamente al bloque de constitucionalidad del art. 75 inc. 22 a través de PIDESC y de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Todas estas normas de carácter suprallegal y de supremacía constitucional deben inspirar la determinación de cualquier tipo de solución de conflicto colectivos y por tanto se debe garantizar que la regulación no suprima o cercene estos derechos.

El art 8° del Convenio 151[9] obliga a las partes que la solución de los conflictos que se susciten en el marco de la fijación de las condiciones de empleo se resuelvan en primer lugar, a través de la negociación colectiva o través de mecanismos que garanticen independencia e imparcialidad de manera tal que generen confianza entre las partes, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje. A su vez el Convenio 154 en su art. 5° [10] obliga a los estados miembros a que se establezcan organismos y procedimientos de solución de conflictos que estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación

colectiva. Asimismo la Recomendación N° 163 párrafo 8, establece que se deberán adoptar las medidas adecuadas para que los procedimientos de solución de conflicto del trabajo ayuden a las partes a encontrar por sí mismos una solución, ya sea el conflicto de intereses o de derecho.

De todos estos instrumentos y de la consagración constitucional en el art. 14 bis tanto del derecho a la negociación colectiva, como del derecho de huelga y el derecho, de conciliación y arbitraje, surge como incompatible una intervención coactiva del Estado a través de la determinación unilateral, por parte de uno de sus ministerios, de un proceso de “conciliación obligatoria”, con los efectos que las leyes (14786 y otras) les otorgan a la misma, convirtiéndose dicho instrumento en una clara herramienta de presión a favor de una partes del conflicto y por lo tanto de una deslealtad y mala fe negocial muy particular y por su puesto ILEGAL, por inconstitucional y represiva. Además resulta contradictoria con todas las normas nacionales e internacionales citadas, asumiendo el estado -como ya se viene planteando- un doble rol de ser parte y juez en el conflicto.

Los métodos de solución de conflicto colectivos, en la relación de empleo público, deben priorizar la doble faz de la negociación colectiva, en tanto puede generar y contener en sí mismo la solución del conflicto.

Es un contrasentido y un comportamiento contrario al derecho constitucional y a los convenios mencionados, el posicionamiento del Estado y la facultad que se auto- atribuye de intervenir en su propio conflicto como árbitro y a su vez como parte y así lo ha determinado el Comité de Libertad Sindical de la OIT en reiterados casos referidos al rol de las Subsecretarías de Trabajo de las Provincias[11].

Se debe buscar en cada negociación la posibilidad de establecer un marco regulador distinto a la normativa vigente, que permita negociar libremente, lo que lleva implícito sin lugar a dudas que los medios de solución de conflicto prioricen a la negociación colectiva como primera instancia y que los medios alternativos reúnan el carácter de intervención voluntaria, en ámbitos “idóneos, independientes e imparciales que generen confianza entre las partes”[12].

Tanto la Ley N° 14.786, en su art. 14, como la Ley N° 24.185 en sus arts. 17, 18, 19; la Ley N° 23.929 en su art. 15, 16, 17 y Ley N° 24.447 y su dec. 1007/95, establecen la posibilidad de determinar procedimientos alterativos de solución de conflictos, incluso de autorregulación del mismo.

#### **IV. Conclusiones** [arriba] -

Resulta necesario y esencial para todas las asociaciones sindicales del sector público, negociar y establecer mecanismos de solución de conflictos que, según las particularidades de cada sector, permitan poner fin a la utilización unilateral de medidas que bajo la apariencia de métodos legales de solución de conflictos colectivos, sean una herramienta de

poder a favor del estado-empleador. Y a su vez abrir paso a una “verdadera negociación colectiva”.

Este postulado de la negociación colectiva como modo de alcanzar métodos de solución de los conflictos colectivos en el Estado, no anula la posibilidad que una ley pueda crear los organismos imparciales e independientes que lleven adelante los mecanismos y métodos de negociación y de solución de los conflictos colectivos; debiendo adecuarse por su puesto esta norma legal a los principios antes descriptos.

-----  
[1] O.I.T, convenio 151, art. 7° “Deberán adoptarse, de ser necesario medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación colectiva entre autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones”.

[2] Paul Mattick “MARX Y KEYNES, los límites de la economía mixta”, Ediciones RyR, Buenos Aires 2013, pag. 24.

[3] O.I.T., “La negociación colectiva en la administración pública, un camino a seguir, conf. Internacional del trabajo 102ª reunión, 2013, pag. 78, ap. 227”.

[4] ERMIDA URIARTE, Oscar, La Flexibilidad de la Huelga, Ponencia presentada Congreso de la AAL, desarrollado en el año 2000 en Mendoza.

[5] ACKERMAN, Mario; Trat. De Derecho del Trabajo, Director, T. VIII, Ackerman, Mario E, Medios de Solución de Conflictos Colectivos de Trabajo, pag. 699 y ssgtes.

[6]

[7] C.S.J.N. Vizzotti”

[8] ARESE, César; Derecho de los Conflictos Colectivos de Trabajo, Rubinzal Culzoni, pag. 40.

[9] Convenio 151, art. 8° “la solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación colectiva entre las partes o mediante procedimientos independientes o imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados”

[10] O.I.T., Convenio 154 art. 5° inc. 2.c “los órganos y procedimientos de solución de conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva”.

[11] Caso Mendoza, N° 2373. Informe 344, párr.. 257 “en lo que respecta a la objetada resolución núm. 2735/04 por medio de la cual la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social de la provincia de Mendoza declaró la ilegalidad de la medida de fuerza (asamblea en el lugar de trabajo) realizada el 22 de junio de 2004 por los trabajadores de la municipalidad de Godoy Cruz, el Comité recuerda que la declaración de ilegalidad de acciones reivindicativas como la huelga o medidas equivalentes como la declaración de asamblea permanente no debería corresponder al Gobierno sino a un órgano independiente de las partes y que cuente con su confianza....”.

[12] Conclusiones extraídas una síntesis de los convenios 84, 151 art 8, 154 art 5.2.e) y 6 y de las recomendaciones 91, 92. La recomendación 92 de 1951, además establece que los mecanismo de conciliación voluntaria deben servir como sistema de prevención y solución de conflictos, reuniendo los caracteres de expeditos y gratuitos, que actúen a petición de parte o de oficio con plazos previamente fijados por la normativa convencional o legal, deben estar conformados con una representación igualitaria de empleadores y trabajadores, deben estimular a la abstención de medidas de acción directa inter perdura el procedimiento y los acuerdos que se alcancen deben ser escritos y con igual rango que los CCT, en ningún caso se considera que los mismos sean un menoscabo al derecho de huelga.