

# Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral:

Modelos  
iberoamericanos  
de representación  
colectiva

Mauricio Castro Méndez



# Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral:

Modelos  
iberoamericanos  
de representación  
colectiva

Mauricio Castro Méndez



**Fundación Electra**  
Para la promoción del Derecho del Trabajo



Fundación  
de Cultura  
Universitaria

EDITORIAL  
UCR  
2024

CC.SIBDLUCR - CIP/4176

Nombres: Castro Méndez, Mauricio, 1967- , autor.

Título: Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral :  
modelos iberoamericanos de representación colectiva /  
Mauricio Castro Méndez .

Descripción: Primera edición. | San José, Costa Rica : Editorial UCR, 2024.

Identificadores: **ISBN: 978-9968-02-199-9** (rústico)

Materias: LEMB: Sindicatos – Legislación – América Latina.

| Sindicatos – América Latina – Estudio de casos. | Derecho laboral – América Latina.  
| Relaciones industriales – América Latina.

Clasificación: CDD 344.801.88 –ed. 23

Edición aprobada por la Comisión Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Primera edición: 2024. Editorial UCR

Primera edición: 2022, reimpresión: 2024.

Fundación Electra-Fundación de Cultura Universitaria

© Editorial Universidad de Costa Rica,

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, Costa Rica.

Apdo.: 11501-2060 • Tel.: 2511 5310 • Fax: 2511 5257

administracion.siedin@ucr.ac.cr

www.editorial.ucr.ac.c

© Fundación Electra para la promoción del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social

Creada a iniciativa del Prof. Dr. Héctor-Hugo Barbagelata (Montevideo, 2010)

www.fundacionelectra.org.uy

ISBN: 978-9974-2-1289-3

Prohibida la reproducción total o parcial.

Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

# CONTENIDO

Presentación – <i>Hugo Barretto Ghione</i> .....	13
Prólogo – <i>David Duarte</i> .....	17
Agradecimientos.....	29
INTRODUCCIÓN: LOS LÍMITES Y LAS POSIBILIDADES DEL ANÁLISIS COMPARADO .....	31
1. ENCUADRE METODOLÓGICO .....	35
2. CIUDADANÍA SOCIAL, SISTEMA POLÍTICO Y LI- BERTAD SINDICAL.....	43
2.1 La ciudadanía social.....	43
2.2 Sistema político y organizaciones sindicales .....	46
2.3 Democratización y transición democrática .....	54
2.4 Relaciones laborales .....	60
2.5 Libertad sindical y representación del interés colectivo ...	63
2.6 El interés colectivo y la construcción del «nosotros».....	68
2.7 Reconocimiento del conflicto o armonización de intereses	75
2.8 La representación colectiva .....	83
2.9 La representatividad sindical .....	92
3. PARADIGMAS Y CULTURAS JURÍDICAS .....	99
3.1 La representación colectiva y los corporativismos.....	104
3.2 Constitucionalismo social en Latinoamérica .....	111
4. HACIA UNA TIPOLOGÍA DE LA REPRESENTACIÓN COLECTIVA.....	119
4.1 Relevamiento de tipologías existentes .....	121

4.1.1	Tipología de formas de representación en función del canal sindical o no sindical.....	123
4.1.2	Formas de relacionamiento entre sindicatos y canales no sindicales .....	134
4.1.3	Pluralismo, sindicato único y unidad sindical .....	137
4.1.4	Tipología de sistemas de relaciones laborales según el conflicto y la participación.....	145
4.1.5	Tipología en función de autonomía colectiva, heteronomía y el rol del Estado .....	146
4.1.6	Tipologías desde otras disciplinas .....	147
4.2	Justificación y conceptualización de la tipología .....	149
4.3	Universo temporal y espacial: la selección de casos .....	153
4.4	Construcción tipológica .....	155
4.5	Variables e indicadores .....	160
4.5.1	Legitimación política de las organizaciones sindicales como forma de ejercicio de la ciudadanía social .....	161
4.5.2	El tratamiento del conflicto.....	166
4.5.3	Los mecanismos de control y disciplinamiento sindical .....	170
5.	ANÁLISIS DE LOS CASOS .....	181
5.1	El modelo de exclusividad sindical con limitaciones a la pluralidad en Argentina.....	181
5.1.1	Contexto de adopción del modelo argentino dominante .....	181
5.1.2	Contexto de adopción del modelo de doble canal con pluralidad sindical.....	184
5.1.3	Relaciones de poder y prevalencia de modelos sindicales.....	186
5.1.4	Reafirmación del modelo de representación colectiva .....	188
5.1.5	Modelo de representación durante la dictadura de 1976-1983.....	189
5.1.6	Transición democrática .....	190

5.1.7	Reforma neoliberal y modelo de representación colectiva .....	191
5.1.8	Reconstitución del modelo de representación histórico .....	195
5.1.9	Caracterización general del modelo de representación colectiva .....	195
5.1.10	Valoración de las variables en el caso argentino ..	206
5.2	El modelo de doble canal con predominancia sindical: el caso de España .....	214
5.2.1	Etapas previas a la incorporación laboral .....	214
5.2.2	Construcción del constitucionalismo social e incorporación laboral .....	216
5.2.3	Etapas autárquicas de la dictadura franquista y construcción del sindicato vertical .....	218
5.2.4	Legado: la construcción gradual del canal no sindical de representación colectiva y del incipiente reconocimiento de intereses colectivos .....	220
5.2.5	Transición democrática y construcción del doble canal de representación .....	223
5.2.6	Caracterización del modelo de representación .....	229
5.2.7	Alcances del doble canal en la negociación colectiva .....	232
5.2.8	Pluralismo sindical .....	239
5.2.9	Valoración de variables en el caso español .....	242
5.3	El modelo de exclusividad sindical con pluralidad sindical: el caso de Uruguay .....	252
5.3.1	Etapas de pleno abstencionismo jurídico colectivo (hasta 1934) .....	253
5.3.2	La construcción del constitucionalismo social .....	255
5.3.3	Primer intento de doble canal de representación (62-66) .....	266
5.3.4	Etapas de exclusividad sindical con subsidiariedad de representantes electos (66-68) .....	266
5.3.5	El período autoritario de exclusión sindical (68-85) .....	268

5.3.6	La transición democrática (85-90) .....	271
5.3.7	El sistema de doble canal en los noventa (90-04) ..	274
5.3.8	La construcción del modelo de exclusividad y pluralismo sindical (2005) .....	274
5.3.9	Valoración de las variables en el caso uruguayo....	280
5.4	El modelo de doble canal de representación con pluralidad sindical en Costa Rica .....	286
5.4.1	De la organización mutualista y transición a la organización sindical contestataria .....	286
5.4.2	Constitucionalización e incorporación laboral (1943-1948).....	288
5.4.3	Reacción a las reformas y conformación de la oposición .....	293
5.4.4	Legado: exclusividad y mecanismos de disciplinamiento de mercado (53-70).....	300
5.4.5	Democratización y recuperación de la ciudadanía social (71-78).....	302
5.4.6	Segunda reacción conservadora y doble canal de representación.....	304
5.4.7	Resistencia sindical y reformas al modelo de representación colectiva .....	309
5.4.8	Tercera reacción conservadora.....	313
5.4.9	Valoración de las variables en el caso de Costa Rica .....	314
5.5	Chile como caso control .....	319
5.5.1	Caracterización del modelo en cuanto a exclusividad y pluralismo .....	319
5.5.2	Sistema político e incorporación estatal o partidaria .....	320
5.5.3	Conflicto y armonización .....	329
5.5.4	Mecanismos de disciplinamiento .....	331

---

6. ANÁLISIS COMPARADO, CONCLUSIONES E IMPLICACIONES.....	335
6.1 Panorama general de los casos estudiados .....	335
6.2 Adopción de modelos de representación en los casos estudiados .....	338
6.3 Transición democrática .....	358
6.4 Mecanismos de disciplinamiento y control sindical y laboral .....	362
6.5 Lectura contextualizada de la doctrina y convenios de OIT .	371
6.5.1 Exclusividad sindical.....	376
6.5.2 Pluralidad sindical.....	384
6.5.3 Observaciones principales desde la doctrina de la OIT a los casos estudiados .....	386
6.6 Modelos de representación colectiva y contextos.....	396
6.7 Relación de modelos con las normas y la doctrina de la OIT .....	404
6.8 Ficciones en el derecho laboral colectivo .....	416
6.9 Implicaciones teóricas .....	420
 BIBLIOGRAFÍA.....	 427



## INTRODUCCIÓN: LOS LÍMITES Y LAS POSIBILIDADES DEL ANÁLISIS COMPARADO

«las reglas del derecho no interesan al comparatista en su expresión normativa, sino en tanto ellas manifiestan una cierta posición política»  
(Rodiere citado por Piña, 2007, p. 188).

La representación de los intereses colectivos de las personas trabajadoras es una parte sustantiva de la ciudadanía en su dimensión social. La forma como se exprese este tipo de representación puede permitir o impedir que las necesidades e intereses de las personas trabajadoras tengan un rol relevante en la determinación de sus condiciones de trabajo y de vida.

Desde el nacimiento del derecho del trabajo la representación colectiva ha jugado un rol central, pero su ejercicio se ha expresado de múltiples formas, ya que los ordenamientos jurídicos abordaron los derechos sociales desde dos paradigmas en pugna: el constitucionalismo social y el constitucionalismo clásico. Cada uno conceptualiza la igualdad y la libertad de distintas maneras, y privilegia los derechos sociales o las libertades individuales. Es desde el constitucionalismo social que se desarrolla el derecho del trabajo, lo que incluye los derechos colectivos en función del interés colectivo de las personas trabajadoras. Este paradigma dio lugar a un cuerpo normativo internacional homogéneo sobre libertad sindical en el marco de la OIT.

Sin embargo, a pesar de este paradigma compartido y este cuerpo normativo internacional homogéneo, en cada país se han desarrollado políticas públicas diversas para el ejercicio de este elemento esencial de la ciudadanía. ¿A qué se debe que esa diversidad se exprese de una u otra manera? La mayor parte de los estudios existentes realizados desde el derecho buscan responder a los problemas relacionados con la representación del interés colectivo a partir de los textos normativos; a partir de la construcción doctrinaria sobre

la libertad sindical; y a partir de la doctrina de los órganos de control de la OIT. Cuanto se intenta un análisis de derecho comparado, las discusiones nacionales suelen sustentarse en referencias descontextualizadas a normas de los diversos países. La carencia de un marco de referencia que permita hacer un análisis comparado implica un uso retórico de la comparación a partir del cual se construyen generalizaciones teóricas, que, en no pocas ocasiones, son asumidas como válidas por la doctrina o por la jurisprudencia.

Como señala Piña, se ha hecho un uso y abuso del derecho comparado, que pasa a interesar, más como expresión normativa, que como reflejo de cierta posición política (Piña, 2007, p. 188). Sin embargo, desde otra tradición jurídica, los análisis tipológicos buscan romper con ese uso instrumental de la comparación y trascender los textos normativos como única fuente de análisis. Algunos autores han desarrollado un camino de mayor profundidad en el análisis comparado, de manera que incluyen criterios diversos: en algunos casos tratan de identificar influencias europeas (García, 2009, 2010, 2012); la relación con los grados de intervencionismo estatal (Ermi da Uriarte, 1993), e incluso hacen una lectura de cada uno de los contenidos de la libertad sindical de una forma contextuada (Collier & Collier, 2002; Mantero de San Vicente, 1996), a partir de conceptos provenientes de las ciencias políticas como el corporativismo y neocorporativismo (Goldín, 1992b, 2012), o bien a partir de la identificación de atributos del fenómeno de representación o de diversas formas de representación en el lugar de trabajo (Beneyto & Orsatti, 2016; Potobsky, 1993). Esta tradición en el análisis comparado representa una línea de investigación en la que se pretende insertar este trabajo.

El significado de los derechos laborales colectivos, como cualquier expresión de ciudadanía, no puede comprenderse por medio de un mero ejercicio de interpretación de normas o de identificación de las inadecuaciones normativas nacionales respecto de normas internacionales. Una norma que en un ámbito geográfico o temporal tiene un significado, en otro puede tener el significado contrario. La comprensión de este fenómeno requiere dar cuenta de los desarrollos históricos concretos que incluyen pero trascienden su resultado normativo. Por ello la teoría general del derecho del trabajo y de la libertad sindical debe ser construida a partir del estudio de casos concretos.

Tres son las principales preguntas que animan el análisis comparado que se realiza en este trabajo: ¿Cuáles son los principales tipos o modelos de representación del interés colectivo? ¿Cómo inciden los contextos de adopción y de ejecución en los modelos de representación colectiva adoptados? ¿Qué consecuencias tienen los tipos de representación colectiva frente al ejercicio de la libertad sindical en los términos definidos por la normativa y la doctrina de la OIT?

Este libro busca clarificar una opción metodológica para hacer derecho comparado en general y en particular en el ámbito laboral colectivo. El objetivo fundamental es elaborar un análisis comparativo que permita identificar modelos de representación colectiva en países seleccionados de la región Iberoamericana (Argentina, España, Costa Rica, Uruguay y Chile), a partir del cual sea posible responder a estas preguntas.

Un primer objetivo específico es construir una tipología de modelos de representación colectiva útil para el análisis comparativo entre los casos, antes que para lograr una hegemonía interpretativa contradictoria con la idea de que cualquier tipología es una construcción. Esta tipología tiene como foco la representación del interés colectivo en el trabajo, lo cual se hace desde una perspectiva interdisciplinaria que combina el derecho, la sociología, las ciencias políticas y la historia. El trabajo pretende aportar a los operadores jurídicos una herramienta útil para contextualizar los análisis, que facilite la lectura de los casos concretos, haga posible la comparación y sea de utilidad para las discusiones nacionales.

Un segundo objetivo específico es problematizar la aplicación de la normativa y la doctrina de la OIT a partir de la tipología elaborada, contribuyendo de esa manera al análisis teórico sobre libertad sindical. Se busca que, a partir de esta tipología, sea posible hacer interpretaciones y valoraciones generalizables a cada tipo o modelo de representación colectiva. No se pretende hacer una valoración sobre cuál modelo de representación es mejor, sino tratar de comprender cada modelo a partir de sus contextos de adopción e implementación y relacionarlos contextualmente con los convenios y doctrina de la OIT.

Se argumenta que las diversas formas de representación colectiva no pueden ser comprendidas a partir del marco normativo que la regula, sino a partir de su significado al interior de los diversos tipos o modelos ideales de representación colectiva. Este significado es dependiente de sus diversos contextos políticos e históricos. Se

plantea que el significado de cada forma de representación puede ser contradictorio con el marco normativo existente en cada caso. De manera que una determinada forma de representación tiene significados diversos y hasta contradictorios en función del tipo de modelo de representación en el que se inserte y del contexto en el que se desarrolle.

Esto lleva a problematizar una lectura uniforme de los convenios internacionales del trabajo de la OIT y la doctrina de sus órganos de control, al plantear que es necesaria una lectura contextualizada en relación a los modelos de representación. Finalmente, se plantean una serie de consecuencias teóricas para la libertad sindical a partir de esta tipología.

El libro se divide en seis capítulos. El capítulo introductorio hace un encuadramiento metodológico. En el segundo capítulo se hace un relevamiento del marco teórico sobre el cual se construye este trabajo, tanto en lo que se refiere a la ciudadanía social y su relación con el sistema político, como en lo que se refiere a la libertad sindical, en particular a la conceptualización del interés colectivo, la representación y la representatividad y los componentes fundamentales de la libertad sindical. En el tercer capítulo se incluye los marcos contextuales generales, lo que incluye la conceptualización de los paradigmas constitucionales y un acercamiento a las principales culturas jurídicas europeas que desarrollan la representación colectiva en la primera mitad del siglo XX y que influyeron en la construcción del derecho del trabajo y en los casos estudiados. Un cuarto capítulo aborda los análisis comparados existentes sobre la representación del interés colectivo, para culminar con la construcción de la tipología propuesta, la clarificación del universo temporal y espacial que se analiza, así como la identificación de las variables independientes. El quinto capítulo hace un análisis de los casos estudiados. En el capítulo sexto se construye el análisis comparado entre los tipos, se realiza un análisis contextualizado de cada tipo frente a doctrina de la OIT, y finaliza con conclusiones generales respecto de los modelos de representación, las ficciones en el derecho colectivo del trabajo, las normas de la OIT y la doctrina de sus órganos de control, así como respecto de la teoría general del derecho colectivo del trabajo.

## 1. ENCUADRE METODOLÓGICO

Este ejercicio parte de un enfoque epistemológico constructivista, en tanto entiende que lo social no es una materialidad externa, sino también sentido y significación, y por lo tanto «... construcción, humana, social, histórica, positiva e intersubjetiva», de manera que el conocimiento deja de ser una «representación mental de la realidad» para entenderse como una «realidad comunicada» y, por lo tanto, «construcción de sentido» a partir de «historias previas, símbolos, valoraciones, acuerdos, pre comprensiones del mundo» (Cárcova, 2012, pp. 59-60).

Así mismo parte del enfoque de teoría crítica del derecho de la escuela argentina, con autores como Marí, Cárcova, Entelman, Ruiz, Wolfzun y Goralí. Desde este enfoque se piensa el derecho como una práctica social de naturaleza discursiva que refleja el conflicto social en un contexto determinado y que representa una permanente circulación de sentido (Cárcova, 2006b, 2012). Jurisprudencia, leyes, doctrina y ejercicio profesional constituyen expresiones de un discurso de poder, entendido el poder no como instrumento que unos poseen y del que los otros carecen, sino como una «relación, una situación estratégica en el seno de una sociedad determinada, como dice Foucault» (Cárcova, 2012, pp. 123-124; Ruiz, 2006b, p. 31). En ese proceso de construcción de sentido intervienen actores sociales que incorporan además de la dimensión normativa, la pragmática y la ideológica (Cárcova, 2006b, pp. XI-XII; Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 54). Esto implica que debe identificarse la conexión entre «la ley y las diferentes organizaciones sociales: sus sistemas de poder, su estructura económica» (Mari, 2006, p. 173).

En cada tipo se ha determinado quién puede representar el interés colectivo y con qué alcance, de manera que será ese sujeto el que estará legitimado para construir cierto tipo de discurso jurídico. Cada tipo debe ser comprendido no solo a partir de la normativa que lo expresa, sino de lo que esa práctica social específica expresa históricamente, es decir, de «los conflictos y tensiones de los grupos sociales y de los individuos que actúan en una formación social

determinada», por lo que no es posible «identificar notas generales y abstractas referidas a las funciones que el derecho cumplirá en cualquier tiempo, en cualquier espacio, en cualquier cultura» (Cárcova, 2006a, pp. 147-148).

Resulta central «intentar una lectura descriptiva que clasifique (...) mitos y ficciones, (...) normas y teorías (...) para poner en evidencia la trama social del poder que subyace a la forma institucional» (Entelman, 2006, p. 212). Tal y como ha sintetizado Cárcova, en la construcción del discurso jurídico juega un papel central el desarrollo del comprensivismo, en particular los denominados primer y segundo giros lingüísticos, la dialéctica y las relaciones de poder. El discurso jurídico es un acontecimiento comunicacional y social de producción de sentido, que hace necesario determinar quién utiliza el lenguaje, cómo, para qué y cuándo (Cárcova, 2012, pp. 113-114).

Esa construcción de sentido se realiza en el marco de los grandes paradigmas jurídicos. Es decir, se parte de una concepción de la ciencia que incorpora un enfoque sociológico, a partir de los conceptos de paradigma, comunidad científica y contexto del conocimiento, contexto de justificación y contexto de aplicación en los términos que planteó Kuhn: «... me he valido del término «paradigma» en dos sentidos distintos. Por una parte, significa toda la constelación de creencias, valores, técnicas, etc., que comparten los miembros de una comunidad dada. Por otra parte, denota una especie de elemento de tal constelación, las concretas soluciones de problemas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden remplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes problemas de la ciencia normal...» (Kuhn, 1971, p. 69).

Se parte de los grandes paradigmas constitucionales (constitucionalismo social y clásico), así como de la doctrina generalmente aceptada por la comunidad epistémica de laboristas, todo lo cual, en tanto discurso jurídico, forma parte del proceso social de producción de sentidos. Utilizamos el concepto de comunidad epistémica, como una red de profesionales con experiencia y reconocida competencia en un dominio particular y una reivindicación de autoridad al conocimiento relevante para la política dentro de ese dominio o área temática (Haas, 1992, p. 3). Esta producción de sentidos, tiene la función de «naturalizar lo contingente; en hacer de la contingencia –por ejemplo, la que refiere al modo en que el poder social se encuentra distribuido– un dato natural, esto es, incuestionable y permanente,

como la mismísima rotación de la tierra» (Cárcova, 2012, p. 111). Todas estas líneas de pensamiento hermenéutico «no se reducen a la manipulación de un texto, sino que remiten a procesos históricos sociales más complejos, en lo que el papel del lenguaje y la economía de los sentidos, resultan constitutivos» (Cárcova, 2012, p. 218).

Desde el punto de vista epistemológico, señala Marí, la praxis social hace que exista una ruptura, discontinuidad o desplazamiento «... entre el proceso de producción, de formación y constitución del discurso jurídico y este discurso como producto final ( )» (Marí, 1982, pp. 253-254). Cárcova denomina a este fenómeno la «inestabilidad del signo», ya que las palabras no dicen siempre lo mismo, sino que su sentido se transforma de la mano de las transformaciones sociales. Leer siempre el mismo texto es ilusorio, ya que el texto o la norma no se autoabastecen, sino que requiere de un lector o intérprete, que realizan esa construcción discursiva, y por ello, una interpretación unívoca o mecánica resulta ideológica (Cárcova, 2014, pp. 23-26). Barbagelata llama a este fenómeno la «significación del tiempo social» a partir de lo expresado por «Tullio Ascarelli y subrayado por Bruno Veneziani, que se define como el deslizamiento de los contenidos y se caracteriza por el contraste entre la estructura de un instituto jurídico y su función real, de donde resulta que la misma norma puede asumir nuevas funciones enteramente diferentes de las consideradas originalmente, con independencia de una modificación de su forma» (Barbagelata, 2009, p. 217), de manera que un «ordenamiento jurídico puede cambiar aun cuando el texto escrito de las leyes del mismo permanezca inalterado» ya que es el producto de relaciones de poder y no de instituciones políticas formales (Gil Albuquerque, 2017, p. 150). El Derecho del Trabajo es afectado por los cambios en la política económica y social, así como por los cambios en las formas como se ejerce el poder político (Barbagelata, 2009, p. 34).

Por todo ello, en este trabajo se procura construir una lectura contextualizada históricamente de los modelos de representación del interés colectivo, lo que implica comprender los contextos de adopción y de aplicación de cada modelo y que conforman una intertextualidad constituyente a partir del conflicto laboral y social, y por lo tanto de la relación política que lo produce. La hegemonía social que se expresa por medio del discurso jurídico del derecho laboral colectivo, legítima o no a la organización sindical y la coloca, o no, como un actor político relevante. Así mismo esa hegemonía da un lugar al conflicto social dentro del sistema democrático, o bien lo considera como una patología social. Al hacerlo establece instrumentos jurídicos de

representación que amplían la autonomía colectiva, o bien que la limitan al generar mayor poder heterónimo del Estado para regular y controlar a las organizaciones de las personas trabajadoras, al conflicto laboral, a sus medios de solución y a los alcances de la negociación colectiva. De manera que la identificación de los alcances y limitaciones los elementos fundamentales de la libertad sindical (negociación colectiva, huelga y solución de conflictos colectivos) pueden ser utilizados como indicadores al interior de cada modelo de representación colectiva.

El enfoque metodológico utilizado es el de investigación cualitativa que tiene como objetivos fundamentales «a) el interés por el significado y la interpretación, b) el énfasis sobre la importancia del contexto y de los procesos, y c) la estrategia inductiva y hermenéutica» (Maxwell citado por Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 26). Se busca descubrir lo nuevo y desarrollar teorías fundamentadas empíricamente, de manera que «Intenta comprender, hacer al caso individual significativo en el contexto de la teoría, provee nuevas perspectivas sobre lo que se conoce, se describe, explica, elucida, construye y descubre» (Vasilachis de Gialdino, 2006, p. 29). Específicamente utilizaremos un análisis comparativo apoyado por estudios de casos (Neiman & Quaranta, 2006, pp. 218, 225; Valenzuela, 1997), con la finalidad de construir explicaciones acerca del fenómeno que sean útiles para el desarrollo de la teoría (Valenzuela, 1997).

El análisis comparado permite identificar los elementos esenciales del fenómeno investigado y sus configuraciones internas al interior de los casos, pero al examinar el fenómeno en más de un caso trata de construir explicaciones que den cuenta de las variaciones del fenómeno atravesando los casos (Valenzuela, 1997). Para ello resulta central la construcción de una tipología que permita una construcción teórica que trascienda la confrontación de esquemas normativos. Esta estrategia metodológica será complementada con la estrategia de la teoría fundamentada en datos, ya que como señala Soneira, «... a diferencia de otras metodologías cualitativas que ponen su énfasis en la descripción, la teoría fundamentada pone énfasis en la generación de teoría. Es decir, privilegia la «densidad conceptual» antes que la «descripción densa» (Soneira, 2006, p. 171). En ese enfoque los estudios de caso son útiles en la investigación para la creación de conceptos y el desarrollo de teoría (Neiman & Quaranta, 2006, p. 231).



En atención al enfoque crítico del derecho del cual se parte, se utilizará una estrategia de teoría fundamentada constructivista, es decir, una estrategia que asume «... que la gente crea y mantiene mundos significativos a través de procesos dialécticos de otorgar significado a sus realidades y actuar dentro de ellas (...) El analista de teoría fundamentada cuenta un relato (*story*) sobre gente, procesos sociales, y situaciones. El investigador compone el relato; no simplemente extiende la mirada de un observador (*viewer*) objetivo. Este relato refleja al observador así como al observado» (Charmaz citado por Soneira, 2006, pp. 168-170).

El análisis comparativo entre los tipos se realizará sobre la forma de representación del interés colectivo de las personas trabajadoras. Se alimentará de análisis comparativos existentes construidos desde perspectivas sociológicas y políticas que abordan las relaciones laborales, el actor sindical, las políticas públicas laborales y los procesos de incorporación laboral (Collier & Collier, 2002; O'Donnell, 1977; Valenzuela, 1988; Valenzuela, 1992; Zapata, 1993). Este trabajo se construye a partir de los análisis comparados y las tipologías generales elaboradas desde otras ramas del conocimiento, así como desde los análisis comparados que desde el derecho algunos autores han desarrollado utilizando el conocimiento disponible desde otras disciplinas como la historia, la ciencia política y la sociología (Ermi-da, Mantero, Goldín, Barbagelata, entre otros).

El sustrato sobre el cual se elabora este trabajo es el desarrollo normativo de cada caso estudiado, y la lectura que de esos cuerpos normativos se realizaron por los diversos operadores jurídicos, construyendo y reconstruyendo interpretaciones hegemónicas de ese marco normativo. Se trata de un análisis fundamentalmente documental, tanto de fuentes primarias como secundarias, con la participación de informantes calificados sobre cada caso. Esta comparación se realizará además utilizando la doctrina desarrollada por la OIT en materia de libertad sindical.

Estas estrategias metodológicas plantean ciertos requerimientos para que la comparación sea válida. El primero es que la comparación se realice a partir de las variaciones del fenómeno estudiado, que es la representación colectiva en el sector privado, entendida como la intermediación del interés colectivo que hace un actor colectivo por medio de los componentes esenciales de la libertad sindical (la negociación colectiva, la solución de conflictos colectivos y la

huelga). Dado que este es el fenómeno a comparar, se excluyen del análisis otro tipo de formas de participación (en la gestión de la empresa, la consulta, o la participación en las utilidades de la empresa), u otro tipo de representación (individual, la representación legal del sindicato, la representación internacional, comunitaria, transfronteriza o transnacional).

El segundo requerimiento es estudiar el fenómeno en relación a sus atributos esenciales, es decir, la tipología se construye a partir de esos atributos presentes en todas las variaciones del fenómeno. En la construcción tipológica elaborada en este libro, dos son los elementos esenciales de la representación colectiva: (i) la exclusividad sindical *versus* el doble canal de representación y (ii) la pluralidad sindical. En ocasiones la doctrina confunde ambos elementos, o bien realiza su análisis excluyendo alguno de ellos. Por eso resulta central conceptualizar claramente cada uno.

La *exclusividad sindical* se entiende como el escenario en el que únicamente los sindicatos pueden ejercer la representación del interés colectivo por medio de los componentes fundamentales de la libertad sindical, de manera que la sola existencia de un sindicato desplaza la posibilidad de que formas no sindicales puedan ejercer dicha representación (modelo de exclusividad sindical). Alternativamente, esta representación debe o puede ser ejercida, en alguno o todos sus componentes, por formas no sindicales (*modelo mixto o de doble canal de representación*). Un modelo que excluya al sindicato de la representación colectiva en alguno de los elementos esenciales de la libertad sindical al establecer un único canal no sindical (*exclusividad no sindical*) violatoria esta libertad.

La *pluralidad sindical* se entiende como la determinación de si el ejercicio de la representación del interés colectivo, en todos o en algunos componentes fundamentales de la libertad sindical, debe ser ejercida por una única organización sindical en determinado ámbito de una manera estática (*monopolio sindical*), como solía tener Brasil antes de la reforma del 2017; o relativamente estática (*modelo de limitación de pluralidad sindical*) como sucede en el caso argentino o el mexicano. Alternativamente, la representación del interés colectivo puede ser ejercida por diversas organizaciones sindicales de una forma dinámica (*modelo de pluralidad sindical en competencia*) o bien con participación conjunta de varios sindicatos, ya sea

proporcionalmente o por algún otro mecanismo (*modelo de pluralidad sindical complementaria*).

La mayoría de los estudios comparados observan la forma en que diversos institutos jurídicos se regulan en cada país y clasifican a los países de acuerdo a múltiples regulaciones. Estos trabajos generan cúmulos importantes de información sistematizada que resulta útil para el estudio de los casos). Sin embargo, este tipo de análisis no permite una comparación a profundidad y no refleja, suficientemente, los problemas frente a la libertad sindical de cada modelo. La ausencia de una tipología que permita el análisis comparado, hace que algunos casos sean considerados como «anomalías» o «atipicidades». Tal es el caso de la personería gremial argentina, el solidarismo costarricense, el dualismo en la representación chilena, el doble canal de representación español, la unidad sindical uruguaya, entre otros. Cada uno de estos fenómenos es tratado como «excepcionalísimo» de cada país, cuando en realidad, mediante una tipología adecuada, pueden ser entendidos como manifestaciones de un tipo de representación colectiva, de manera que permita dar un nuevo marco de acción para la doctrina y normativa de la OIT en la materia. Cada caso tiene particularidades y procesos sociales singulares e irrepetibles, pero no son excepcionales en tanto forman parte de tipos de representación.

## 2. CIUDADANÍA SOCIAL, SISTEMA POLÍTICO Y LIBERTAD SINDICAL

La representación de los intereses colectivos es parte sustantiva de la ciudadanía en su dimensión social. Para dimensionar esta afirmación es necesario conceptualizar la ciudadanía social y hacer un relevamiento del marco teórico que se utiliza para el análisis de la relación entre sistema político y esa representación, así como para el análisis de la libertad sindical.

### 2.1 La ciudadanía social

La ciudadanía fue definida como «un *status* que se otorga a los que son miembros de pleno derecho de una comunidad» (Marshall, 1997, p. 312), que se ha conformado en tres facetas históricas (civil, política y social) y que se relacionan con las libertades individuales, los derechos políticos y los derechos sociales (Marshall, 1997, p. 302). Existe un vínculo de la ciudadanía civil con el desarrollo del capitalismo en el siglo XVIII, siendo «los derechos civiles (...) profundamente individuales, y esta es la razón por la que armonizaron con la fase individualista del capitalismo» (Marshall, 1997, p. 320). A fines del siglo XIX y principios del XX, estos derechos se convirtieron en un instrumento para elevar el *status* social y económico de los trabajadores, es decir, para establecer la pretensión de que ellos, como ciudadanos, eran titulares de ciertos derechos sociales. «La aceptación de la negociación colectiva no fue simplemente una extensión natural de los derechos civiles; representó la transferencia de un importante proceso de la esfera política a la civil de la ciudadanía. ( ) Por lo tanto, el sindicalismo ha creado un sistema secundario de ciudadanía industrial paralelo al sistema de ciudadanía política, al que complementa» (Marshall, 1997, pp. 320-321).

Sin embargo, «la ciudadanía política no fue acompañada por una ciudadanía social plena. El desfase consecuente entre ambos niveles de la ciudadanía implicó que las demandas estrictamente económicas de los trabajadores estuvieran frecuentemente acompañadas por

reivindicaciones políticas: en algunos casos, era indispensable afirmar estas últimas para poder lograr las primeras. ( ) En un caso, los partidos eran sólo correas de transmisión, que actuaban de acuerdo con plataformas ideológicas, externas al sindicalismo, que eran impuestas sobre los trabajadores. ( ) Esas formas de relación entre partidos y sindicatos variaron de país a país y dependieron frecuentemente del proceso de formación del sindicalismo y del papel que en él desempeñaron los partidos políticos» (Zapata, 1993, p. 15).

La ciudadanía social está íntimamente ligada a la democracia. Al analizar el trabajo de O'Donnell, Vargas señala que la democracia es esencialmente un concepto abierto, de manera que no solo la idea de democracia ha evolucionado con el tiempo, sino que lo hará en el futuro. Por ello resulta inútil elaborar una lista definitiva y taxonómica de derechos y libertades ciudadanas (Vargas Cullel, 2014, p. 315). Tanto en el concepto de democracia como en el de democratización en sentido amplio, es decir, abarcando una conceptualización más amplia que el cambio de régimen de uno autoritario a uno democrático, se encuentra comprendido el concepto de capacidad de agencia ciudadana (*agency*). Esta capacidad se expresa en la arena política electoral, así como en la democratización estatal y social, por lo que esa agencia implica el ejercicio de derechos y libertades individuales y colectivos. Su ejercicio requiere la ciudadanía individual y la ciudadanía social, es decir, requiere ser ejercida por medio de sus organizaciones, tanto frente al Estado, como frente a las organizaciones privadas y sociales (Vargas Cullel, 2014, pp. 315-317).

Rosenbaum plantea que, además del centro de poder ubicado en la cúspide del Estado «como representante político» y de los «individuos aislados y sometidos», han sido reconocidas las «asociaciones, organizaciones, movimientos y corrientes, todos los cuales forman parte de una trama de espacios dotados de alguna organización, que toman estado público» (Rosenbaum Rímolo, 2013, p. 57).

Desde este punto de vista, la ciudadanía no está limitada a la elección de los gobernantes, sino que la agencia ciudadana les faculta para la utilización de sus derechos y libertades para incidir en el gobierno, para alcanzar nuevos derechos en los términos que Marshall planteó en 1965, para crear mecanismos de rendición de cuentas (Vargas Cullel, 2014, p. 314), para ejercer prácticas democráticas en las organizaciones privadas y sociales, así como para expandir sus capacidades de escrutinio sobre ellas, es decir, abarca la

expansión de su capacidad de agencia ciudadana al mercado y a la arena de la sociedad civil (Vargas Culler, 2014, p. 317). Ermida había planteado como indispensable para la «democracia social», es decir, la democracia que trasciende la democracia «formal» o «política», la existencia y reconocimiento de los grupos intermedios entre los partidos políticos y los ciudadanos, entre los cuales, destaca el sindicato (Ermida Uriarte, 1983, p. 53). El tránsito del estado de derecho al estado social de derecho implica derechos colectivos ejercidos por los sindicatos, de manera que, tal y como señala Vargas Culler, el ejercicio de la ciudadanía implica el reconocimiento y la legitimación de la ciudadanía social.

De esta forma, podemos conceptualizar la ciudadanía social como el *estatus* que se otorga a las organizaciones de personas, por ejemplo, trabajadoras, para el ejercicio de sus derechos y libertades colectivos frente al Estado y frente a organizaciones privadas y sociales. El ejercicio de la ciudadanía social continúa siendo una aspiración en el ámbito de las empresas en la gran mayoría de los países iberoamericanos lo que representa por lo tanto un importante desafío democratizador. Tal y como señala Korsch, «el trabajador, al atravesar la puerta de la fábrica, queda sometido a una ley propia y específica en la que se establecen preceptos obligatorios sobre su comportamiento en casa de su señor» (Korsch, 1980, p. 16). De manera que «no hay “continuidad” entre la ciudadanía externa a la empresa y dentro de ella; es más, ambas parecen responder a lógicas antitéticas, pues los derechos fundamentales reconocidos fuera de la empresa son de difícil aplicación en la relación de trabajo, a salvo de su imposición legal o a través de la negociación colectiva. En estas condiciones es difícil hablar de que los trabajadores son ciudadanos en la empresa» (Baylos Grau, 1991, p. 99). Desde 1920 Millerand señalaba la contradicción entre gobiernos democráticos republicanos y monarquía absoluta en la empresa, y Martins Catharino planteaba la contradicción con la democracia política y la ausencia democrática al interior de la empresa (Ermida Uriarte, 1983 b, p. 555).

De esta manera, «los fundamentos de la acción colectiva en la empresa se relacionan con la prosecución de la democracia política y económica» (Ermida Uriarte, 1983 b, p. 588) lo que, a su juicio, «no implica la necesidad de que las instituciones laborales sean estructuralmente “de empresa”, sino que la “penetren” de afuera, proviniendo de un nivel de mayor generalidad. No se trata, por ejemplo

de sindicatos o convenios colectivos que se agoten en la empresa, sino que “se concreten” en ella, a partir de niveles mayores» (Ermida Uriarte, 1983 b, p. 590). Rivero Lamas plantea que «la presencia de los representantes colectivos de los trabajadores en las empresas ( ) se ha convertido en un cauce institucional para sustantivar la idea política de democracia industrial en el marco de la empresa» (Rivero Lamas, 1997b, p. 257).

El ejercicio de la ciudadanía social, dentro y fuera de la empresa, requiere el reconocimiento o legitimación del actor social y de los derechos que garantizan ese ejercicio. La legitimación de la organización de las personas trabajadoras como expresión de la ciudadanía social, tiene un tratamiento diverso en cada modelo de representación colectiva, la cual se encuentra restringida o excesivamente limitada en algunos de ellos. Es por ello que una segunda clarificación necesaria es la comprensión de los tipos de relación ente sistemas políticos y organizaciones de las personas trabajadoras para el ejercicio de la ciudadanía social.

## **2.2 Sistema político y organizaciones sindicales**

Para la comprensión de las relaciones entre sistema político y organizaciones sindicales utilizamos el análisis de O’Donell, Collier y Collier y Valenzuela, en lo que tiene que ver con la conceptualización de sistemas políticos incluyentes o excluyentes, procesos de incorporación laboral y las diversas expresiones de autoritarismo.

Durante el siglo XX inicia un proceso de incorporación y reconocimiento de los sindicatos como interlocutores válidos (Diana Menéndez, 2009, p. 41). En primer lugar, definiremos qué entendemos como incorporación laboral y cómo se relacionaron sindicato y sistema político. O’Donnell, a partir de una concepción de Estado no solo como conjunto de instituciones, sino como las relaciones políticas que «contribuye a reproducir la “organización” de clases de una sociedad» (O’Donnell, 1977, p. 551), clasifica los sistemas políticos entre incluyentes (*inclusionaries*) y excluyentes (*exclusionaries*). Los incluyentes son sistemas políticos en los que los recursos del Estado se utilizan para movilizar a la clase trabajadora y exaltar su poder político (o preservar los niveles preexistentes de movilización); y los excluyentes (*exclusionaries*), son aquellos en que la política estatal se propone desmovilizar a la clase trabajadora y sus organizaciones y reducir su poder. En un sistema político incorporador o incluyente,

se busca activar al sector popular y permitirle voz en la política nacional (Collier & Collier, 2002, p. 785).

Goldín señala que la inclusión puede realizarse por medio de instrumentos corporativos (Goldín, 2012, pp. 6-7), pero esta no es la única forma por medio de la cual se ha desarrollado un sistema político incluyente. En efecto, las instituciones determinan cuáles agentes son incluidos y cuáles son excluidos de los procesos de toma de decisiones e implementación, por medio de una variedad de recursos y al hacerlo «inducen modelos de representación» (O'Donnell, 1994, pp. 10-11). Frente a los procesos de incorporación, Berins señala que, en los regímenes autoritarios y postdemocráticos (fascismos y burocracias autoritarias), el objetivo no era la incorporación sino la exclusión del movimiento sindical de la influencia y el poder, para remover los intereses sindicales de la arena política (Berins Collier, 1999, p. 180).

Bronstein, con una clasificación muy gruesa, divide entre populismo y paternalismo dictatorial, entendiendo el primero como los que buscaron apoyo del movimiento sindical a cambio de protección y beneficios, y el segundo los que adoptaron leyes laborales unilateralmente (Bronstein, 2007, pp. 29-30). Este enfoque no permite ver en toda su textura las diferentes posibilidades y variables a tomar en consideración. Para comprender el significado de cada uno de estos tipos de sistema político, resulta particularmente útil el trabajo de Collier y Collier que se realiza a partir de la incorporación laboral inicial del movimiento sindical, entendida como el primer intento exitoso (incluso parcial) y sostenido, del Estado para legitimar, dar forma e institucionalizar al movimiento sindical (no solo algunos sindicatos). Con la incorporación se legitimó a los sindicatos y su rol en el sistema político por medio de un intento de despolitización, o bien por medio del intento de obtener su lealtad hacia un partido o movimiento político (Collier & Collier, 2002, pp. 783-784).

Los procesos de incorporación no son homogéneos y se producen en las primeras décadas del siglo XX, de manera tal que la relación con el movimiento sindical deja de ser represiva, para pasar a ser una relación de control por medio de su legalización y es acompañada de represión (Collier & Collier, 2002, pp. 32-33). Frente a la creciente movilización sindical, la incorporación busca dos objetivos: regularizar e institucionalizar el conflicto capital-trabajo y controlar la radicalización de los trabajadores; y transformar el Estado liberal



oligárquico en uno más activista con nuevas responsabilidades sociales (Collier & Collier, 2002, pp. 747-748).

Los procesos de incorporación además de ser graduales no arrojan un resultado que se mantiene inalterado en el tiempo, sino que desencadenan una compleja secuencia de reacciones y contra reacciones, hasta consolidar lo que estos autores denominan el legado, cuyos rasgos surgen tanto con la incorporación como con el posterior período de reacciones y contra reacciones (Collier & Collier, 2002, pp. 161, 498). Sin embargo, los procesos de incorporación se expresaron de diversa forma en atención a tres tipos de variables. Si la meta principal de los líderes políticos que iniciaron la incorporación era el control de la clase trabajadora o su movilización para ganar o mantener el poder. Si el proyecto de incorporación estaba o no preocupado por vincular al movimiento sindical a un partido o a un movimiento político. O, si se pretendía la movilización sindical, si esta se buscó a través del apoyo electoral o bien por medio de vínculos entre el movimiento sindical y el partido o el movimiento político (Collier & Collier, 2002, pp. 162-163). A partir de la combinación de estas variables, estos autores clasifican los tipos de incorporación en estatales o partidarias.

La incorporación estatal es controlada por el Estado y tiene como objetivo crear un movimiento sindical legalizado, institucionalizado, despolitizado y controlado por el Estado. Se trata de una reforma laboral desde el Estado a partir del control de un régimen autoritario. Se prohíbe el vínculo con los partidos políticos y su quiebre implica la democratización. Este tipo de incorporación se produjo en Brasil (1930-1935) y en Chile (1920-1931) (Collier & Collier, 2002, p. 178). En la incorporación partidaria, si bien el Estado juega un rol, la principal agencia es el partido o el movimiento político, la meta es la politización y el control del movimiento sindical, implica políticas sociales progresistas y movilización popular en un marco de competencia democrática, y su quiebre implica una reacción conservadora y un período autoritario, seguido luego de un período de mayor competencia electoral. Este tipo de incorporación se produjo con movilización electoral de partidos tradicionales pero sin vínculos partidarios (Uruguay); por medio de populismo laboral que además de vinculación electoral implica un importante esfuerzo por vincular el movimiento sindical al partido político (Argentina); o por medio del populismo radical (México y Venezuela) que implica una

movilización electoral que incluye sector rural y reforma agraria (Collier & Collier, 2002, p. 165).

En un sistema excluyente el movimiento sindical no juega un rol político ni goza de legitimidad política. Lo contrario sucede en un sistema incluyente, lo que quiere decir que la inclusión puede darse dentro de un sistema autoritario enfocado primariamente en control, o bien en un sistema que privilegie la movilización sindical sobre el control.

Las consecuencias en cada uno de estos tipos de incorporación son diversas. Se señala en su análisis que, en la incorporación partidaria se fortalecen los sindicatos ya que se fomenta la negociación colectiva y las demandas sindicales; en la incorporación estatal el gobierno constriñe severamente a los sindicatos legalizados y el Estado otorga paternalistamente beneficios asistenciales por medio de un sistema corporativo de intermediación sindical. La incorporación estatal implica la represión de los sindicatos existentes y su reemplazo con sindicatos controlados y penetrados por el Estado, de manera que se evita el conflicto de clase y en su lugar se armonizan los intereses del capital y el trabajo (Collier & Collier, 2002, p. 169).

El tipo de relación que se genera entre sindicatos y partidos o movimientos políticos también es variable, e implica, de acuerdo al modelo desarrollado por estos autores, enfrentar dilemas diversos desde la perspectiva de las élites políticas y desde la perspectiva de las organizaciones sindicales. Controlar al movimiento sindical y lograr su apoyo político es un activo muy importante, mientras que la ausencia de esas capacidades puede representar una desventaja política. El dilema para la élite política es entre la opción de controlar y limitar la fortaleza económica y política de los sindicatos, o bien buscar la movilización de los sindicatos con su consiguiente fortalecimiento, ya que para conseguir su apoyo es necesario adoptar políticas pro sindicales. Los sindicatos se enfrentan al dilema de cooperar o resistir la cooperación con ese partido o movimiento político, lo que implica, o bien concebir la esfera política como escenario esencial para la defensa de los intereses de los trabajadores, o bien atender la preocupación de que la participación política corrompa y coopte a los sindicatos y a los líderes sindicales (Collier & Collier, 2002, pp. 48-50).

Estas decisiones además están relacionadas con el tipo de partidos políticos o movimientos con los que se establece la relación

política. De esta manera, en Argentina existió una vinculación durante la etapa de incorporación con partidos o movimientos de centro en el gobierno, en Uruguay, Chile y España con partidos de izquierda, teniendo la mayoría electoral partidos de centro, en Brasil con una coalición de partidos de centro (Collier & Collier, 2002, pp. 503-505) y en Costa Rica con una coalición de centro izquierda gobernante. Como señala Barbagelata, esto representó un cambio respecto a la posición del movimiento sindical de principios de siglo XX, etapa en la cual el movimiento sindical latinoamericano no quería tener ninguna relación con el sistema político e incluso «rechazaba la legislación laboral» (Barbagelata, 1988, p. 389). En el análisis de Barbagelata se señala que las posiciones de los sindicatos que optaron por cooperar con partidos o movimientos políticos, variaron entre una actuación como grupos de presión, una actuación acrítica del sistema político (como sucedió en Brasil con los denominados sindicatos «pelegos»), o bien una actuación a través de los partidos políticos en el poder (Barbagelata, 1988, pp. 389-391; Bronstein, 2007, p. 26). Al respecto resulta muy útil la tipología desarrollada por Valenzuela (1991) que identifica cinco tipos ideales de movimiento sindicales en función de su inserción política, que naturalmente cambian con el tiempo y que pueden combinarse.

1) Las organizaciones socialdemocráticas (Escandinavia, Bélgica, Alemania, Reino Unido y Holanda) que implican una organización nacional fuerte (o varias que no compiten entre sí) vinculada a un partido relativamente fuerte en un sistema político democrático, al que le une una ideología socialista moderada basada en reformismo e incrementalismo y acuerdos neo corporativos;

2) Las contestatarias que forman parte de un movimiento sindical dividido en tendencias de diferentes ideologías y tendencias partidarias con un segmento vinculado al partido comunista, y que compiten entre sí; que funciona en democracia, y con dificultades para lograr penetrar a nivel empresarial y lograr acuerdos colectivos, con una fuerte resistencia y represión de los empleadores; pero se desenvuelven en un marco de apertura política que permite una participación importante fuera de las empresas en un ambiente cargado ideológicamente;

3) El grupo de presión (EE.UU.), en el que la acción sindical consiste en intercambiar apoyo electoral y financiero para candidatos

individuales, bajo la promesa de apoyo a las causas sindicales a nivel legislativo y de gobierno;

4) De patrocinio estatal (Argentina durante peronismo, Brasil en la primera mitad de los setenta y México), cuando los sindicatos y los partidos son generados por élites políticas de gobierno pero con relativa amplia aceptación de los trabajadores. Se basa en un complejo tipo de cooptación y populismo, en el que los liderazgos sindicales dependen del mantenimiento de buenas relaciones con élites gubernamentales, de manera que debe maniobrar entre el mantenimiento del apoyo oficial y la habilidad para controlar las demandas y acciones laborales; los líderes sindicales rivales son cooptados o reprimidos, y normalmente tiene una alta afiliación en las organizaciones oficialmente patrocinadas y;

5) Confrontacionales (fascismos y variantes burocráticas autoritarias), se presentan en regímenes autoritarios, en los que los partidos vinculados a los sindicatos pierden su posibilidad de acción, de manera que los militantes políticos están predominantemente en la oposición al gobierno, pero dependen principalmente de los sindicatos para resistir frente a sus políticas. La preferencia es la eliminación de los sindicatos pero normalmente permiten alguna organización sindical, con muchos controles y limitaciones, para prevenir que se conviertan en plataformas políticas de oposición, de manera que tienen ciclos de represión y apertura.

Estos estudios clasifican los sistemas políticos en incluyentes o excluyentes en atención a la legitimación o deslegitimación política del movimiento sindical, y permiten distinguir los sistemas que incorporan a las organizaciones sindicales en dos grandes categorías, los que lo hicieron por iniciativa estatal y los que lo hicieron por iniciativa de partidos o movimientos políticos. Agregan que el medio para lograr la incorporación sindical es el sistema de relaciones laborales, que incluye tres componentes: Estado como mediador del conflicto, existencia de canales legales de solución de conflictos y negociación; y corporativismo, es decir, mecanismos de control por medio del Estado (Collier & Collier, 2002). Todos los sistemas utilizan mecanismos de control y/o disciplinamiento sindical, que van desde la persecución sindical total en los sistemas excluyentes, hasta instrumentos de represión sindical, corporativos, de fomento de la negociación colectiva, de cooptación, entre muchos otros. Por el momento es necesario señalar que, en todos los sistemas políticos señalados,

es posible la existencia de esquemas autoritarios o bien la utilización de instrumentos autoritarios de control y disciplinamiento.

<b>Tabla No. 1</b> <b>Sistemas políticos y tipos de incorporación</b> <i>Fuente: elaboración propia a partir de Collier y Collier y O'Donnell</i>		
<b>Sistema Excluyente</b>	Se propone desmovilizar la clase trabajadora y sus organizaciones y reducir su poder Movimiento sindical no juega un rol político ni goza de legitimidad política	
<b>Sistema Incluyente (movilización de clase trabajadora y su poder político)</b>	<b>Incorporación estatal</b>	Represión de sindicatos existentes y reemplazo con sindicatos controlados y penetrados por el Estado
	<b>Incorporación partidaria</b>	Movilización electoral de partidos tradicionales pero sin vínculos partidarios (Uruguay) (Costa Rica sin vinculación a partido gobernante aunque existía coalición con partido de izquierda)
		Populismo laboral que además de vinculación electoral implica esfuerzo por vincular movimiento sindical a partido político (Argentina)
		Populismo radical que incluye reforma agraria

Linz señala que las limitaciones al pluralismo existente en los regímenes autoritarios no se refiere exclusivamente a partidos políticos o al Estado, sino también a «estructuras sociales, económicas, institucionales y políticas que existían antes del régimen autoritario o que se desarrollaron fuera del régimen» (Linz, 2017, p. 84). La existencia de un sistema político incluyente no implica la inexistencia de un régimen autoritario o de la utilización de mecanismos autoritarios de control y disciplinamiento, lo cual es fundamental para comprender el modelo de representación colectiva en cada sistema político. Es posible encontrar mecanismos de control y disciplinamiento sindical autoritarios en cada tipo de incorporación laboral. Señala Valenzuela que los regímenes autoritarios han sido «más severos con los sindicatos que con cualquier otro grupo de sociedad civil», y, aunque «muchos regímenes autoritarios preferirían simplemente eliminar completamente a las organizaciones sindicales», por diversas

razones han tenido que «permitir alguna forma de organización de los trabajadores, y ( ) establecen algunos mecanismos para canalizar los reclamos de los trabajadores» (1988, p. 6). Al hacerlo los cargan con «una serie de pesadas restricciones y controles» aunque «pasan por ciclos de represión y liberalización vis-á-vis del movimiento sindical, represión para desactivar la protesta social y para sacar a la luz a los oponentes, y liberalización para asegurar el compromiso de la fuerza de trabajo con el proceso productivo y para enfrentar la crítica internacional al régimen» (Valenzuela, 1988, p. 6). Al hacerlo suprimen parte del movimiento sindical y aceptan la existencia de otra, de manera que «moldean el tipo de organización sindical» (Valenzuela, 1988, p. 18).

Valenzuela clasifica las estrategias de control sindical en dos grandes tipos: el corporativo y el de mercado. La corporativa «incluye la creación de algún tipo de organización de los trabajadores por parte del Estado, usualmente con financiamiento público, afiliación obligatoria, y el establecimiento estricto de los límites del sector que puede cubrir (...) El margen para la acción autónoma por parte de los líderes sindicales es limitada, aunque no completamente insignificante». La estrategia de mercado «trata de debilitar los sindicatos como agentes negociadores al máximo posible», con una negociación colectiva descentralizada, una regulación de huelga que la hace ineficaz, estímulo de la pluralidad sindical y fuentes de financiamiento limitadas (Valenzuela, 1988, pp. 6-7). Los «régimenes que utilizan estrategias corporativas pueden ser hostiles o moderados, mientras que los régimenes que emplean exclusivamente la estrategia de mercado solo pueden ser caracterizados como hostiles, ya que su enfoque está dirigido a que la prevención de la acción colectiva tenga cualquier tipo de efecto en el mercado de trabajo» (Valenzuela, 1988, p. 19).

En definitiva, un sistema político puede ser excluyente o incluyente. Si es excluyente necesariamente es autoritario. Si es incluyente puede ser o no ser autoritario. Si es incluyente de incorporación estatal se trata de un sistema autoritario. Si es incluyente de incorporación partidaria, puede ser o no ser autoritario, en la medida que utilice estrategias de mercado o bien estrategias corporativas autoritarias de control sindical (Valenzuela, 1988, p. 7).

### 2.3 Democratización y transición democrática

Los sistemas políticos son susceptibles de transitar hacia un régimen democrático, lo cual representa un contexto que incide en los modelos de representación colectiva de las personas trabajadoras. Al efecto, es necesario hacer algunas precisiones conceptuales. En primer lugar, no es equiparable la competencia electoral a un régimen democrático. Tal y como señalan Collier y Collier, la idea del régimen competitivo se aplica a regímenes civiles bajo los cuales existe por lo menos una competencia electoral sustancial, aunque no sean totalmente democráticos. Estos autores siguen la idea de régimen democrático en el sentido de poliarquía de Dahl, que lo define como un régimen que permite una extensiva participación política y está totalmente abierto a la impugnación pública (Collier & Collier, 2002, p. 781), es decir, restringen el concepto a la democracia política, sin abordar la democracia económica o social en los términos señalados por Ermida (1983). Ermida distingue la democracia política o «formal» de la democracia que se acompaña con la realización de la justicia social y de la igualdad económica (Ermida Uriarte, 1983 b, p. 554).

Para efectos de este libro no asumimos el elevado estándar democrático planteado por el maestro uruguayo, de manera que nos limitaremos a la democracia política. Sin embargo, el concepto de democracia política es un concepto más complejo que el de competencia electoral tal y como lo señalan Collier y Collier. Parte de los autores contemporáneos de las ciencias políticas señalan que cuando se plantea la democratización es insuficiente la idea de cambio de régimen de uno autoritario a uno no autoritario o democrático. Vargas Cullel, a partir de los trabajos de O'Donnell y otros autores, señala que debe incluir la democratización dentro de la democracia, es decir, su evolución luego de que el régimen se democratiza, lo que implica «incluir cambios no solo de régimen sino también a nivel estatal y societal» (Vargas Cullel, 2014, p. 216).

De esta manera, dentro de un régimen democrático existe además una democratización estatal que es el «proceso a través del cual la agencia ciudadana es incrementalmente capaz para dar forma a las instituciones del Estado con la finalidad de exigir rendición de cuentas a las autoridades políticas frente a los ciudadanos, haciéndolo progresivamente sujeto a leyes democráticamente aprobadas y más abierto a la participación y el escrutinio en sus relaciones

diarias con los ciudadanos, y de manera más general, con las personas que habitan el territorio estatal» (Vargas Culler, 2014, p. 317). Por su parte la democratización societal «es el proceso por medio del cual los ciudadanos y sus organizaciones movilizan el conjunto de sus derechos y libertades para exigir rendición de cuentas al Estado, así como para ejercer prácticas democráticas en las organizaciones privadas y sociales y expandir sus capacidades de escrutinio sobre ellas. En términos O'Donellianos abarca la expansión de la agencia ciudadana al mercado y a la arena de la sociedad civil» (Vargas Culler, 2014, p. 317). En ese sentido, la democratización no es solo una cuestión de normas sino de otros procesos sociales de producción de significados, por medio de los cuales se reemplaza la cultura autoritaria y se instala una cultura democrática en la que intervienen muy diversos operadores del derecho (Ruiz & Cárcova, 2006, pp. 225-226).

Entendemos democratización no solo en el sentido de cambio de régimen de uno autoritario a uno democrático, sino también la transición democrática dentro del mismo régimen democrático que puede contener legados autoritarios. En esa transición juega un rol central la ciudadanía social que incluye la legitimación de la organización social como instrumento para el ejercicio de los derechos colectivos de trabajo y en particular en la determinación del modelo de representación colectiva existente. Hacemos nuestras las palabras de Morgado que plantea que «la libertad sindical y la autonomía colectiva son incompatibles con regímenes no democráticos, al no existir islas de libertad en ellos» (Morgado Valenzuela, 2013, p. 3), es decir, en el sentido de que un régimen democrático puede ser incompatible con la libertad sindical en la medida que existan limitaciones importantes en la democratización societal, es decir, en el ejercicio de la ciudadanía social. Más que la calificación de un determinado régimen como democrático, dictatorial o autoritario, resulta central la democratización en este sentido más amplio que el del cambio de régimen, ya que de ese proceso de democratización dependerá la legitimación del ejercicio de la ciudadanía social, y con ella, la legitimación o rol a desempeñar por la organización colectiva de las personas trabajadoras en la representación de sus intereses colectivos.

No significa esto que resulte irrelevante la existencia de un sistema político excluyente, o incluyente, de qué tipo de incorporación se trata, o de qué tipo de estrategia de control y disciplinamiento sindical se ha desarrollado. Todo lo contrario, resulta central identificar



cada uno de esos regímenes, así como la respectiva transición democrática de cada régimen, para lo cual utilizaremos las tipologías de Linz, Berins y Valenzuela. Esta perspectiva debe ser complementada por esta concepción de democratización dentro de los regímenes democráticos, a partir de la legitimación de la ciudadanía social de las personas trabajadoras por medio de sus organizaciones. En términos de contexto, resulta relevante la existencia (o inexistencia) de división de poderes, de competencia electoral (inexistente en España durante el franquismo o en Chile durante la dictadura de Pinochet) o de un régimen electoral semicompetitivo (como los existentes en Argentina o Costa Rica por largos períodos de su historia). Sin embargo, resulta central la legitimación de la ciudadanía social, tanto en dictadura y regímenes autoritarios, como en regímenes democráticos.

Desde el punto de vista de la transición de régimen, Linz distinguió entre dos tipos de transiciones: reforma y ruptura, siendo que las primeras «son iniciadas por los titulares de los cargos y hasta cierto grado controlados por ellos» mientras que las «transiciones por ruptura se producen cuando los regímenes autoritarios colapsan» (Berins Collier, 1999, pp. 7-8), de manera que en la reforma se sigue el marco institucional del régimen autoritario, mientras que en el de ruptura se quiebra «el molde de las instituciones políticas del régimen autoritario» (Valenzuela, 1988, p. 27).

Berins profundiza aún más en esta tipología general planteada por Linz, dependiendo de si los gobernantes autoritarios previeron la transición, si no previeron ningún tipo de propuesta desde arriba de manera que quedaron obligados a negociar los términos de su salida y, finalmente, una en el que estos gobernantes autoritarios adoptaron un proceso de legitimación aunque sin contar con una fórmula bien definida de transición (Berins Collier, 1999, p. 111). Siendo que los regímenes autoritarios implican la existencia de cierto tipo de modelo de representación colectiva, la forma como se desarrolló la transición democrática es fundamental para comprender si el legado del régimen se mantiene relativamente inalterado, si se quiebra o si mantiene algunos rasgos del modelo desarrollado durante la etapa autoritaria, pero incorpora elementos que transforman el modelo de representación colectiva en virtud del proceso mismo de transición democrática.

De acuerdo al análisis que se desarrollará adelante, es posible señalar que el modelo de representación colectiva de la etapa

autoritaria se mantiene en una transición democrática de reforma en Chile, Brasil, Costa Rica y España, pero el modelo de representación colectiva se mantiene inalterado en los primeros tres y se modifica en España; mientras que la transición democrática en Uruguay y Argentina es de ruptura por lo que se restituye el modelo de representación colectiva existente de previo a las dictaduras de la década de los setenta en cada país.

Berins define cuatro grandes tipos de transición democrática, en el sentido de transición de régimen democrático, los cuales permiten identificar no solo el tipo de transición, sino también el rol desempeñado por el movimiento sindical en la transición, así como valorar los alcances y limitaciones de cada uno. Plantea procesos de (1) desestabilización-salida, (2) juego de transición, (3) caminos paralelos y (4) juego al interior de la élite. En la medida que no aborda la transición democrática dentro del sistema democrático, el caso de Costa Rica no podría ser incluido en ninguno de estos tipos, de manera que resalta la necesidad de entender la transición democrática no solo en términos de transición de régimen, sino al interior del sistema democrático.

En el primer tipo (desestabilización-salida –*extrincation*–) la protesta laboral desestabilizó y deslegitimó al régimen autoritario y el gobierno no fue capaz de formular una propuesta adecuada de transición, de manera que los sindicatos se convierten en uno de los principales actores antiautoritarios, toman la iniciativa y la protesta laboral ayuda a provocar divisiones dentro de los gobernantes. El gobierno no tiene un plan de transición y cuando los regímenes autoritarios toman la decisión de salir de una situación insostenible, el movimiento sindical y los partidos de base laboral continúan su actividad, manteniendo huelgas y participando en las negociaciones finales (Berins Collier, 1999, pp. 112, 114, 177). Casos típicos de este tipo de transición son España en 1977 y Argentina en 1983 (1999, p. 114). El segundo tipo (juego de transición) se caracteriza porque los gobernantes autoritarios adoptan un proyecto de legitimación alrededor de un proceso electoral controlado por partidos de oposición aprobados, de manera que la transición está precedida por un juego estratégico de élite entre gobierno autoritario y líderes de oposición de partidos de base no laboral. En este tipo la presión popular expresada electoralmente y como protesta es central para minar los proyectos de legitimación del gobierno, de manera que la

movilización laboral ayuda a la democratización y a la legalización de los partidos de izquierda y de base laboral. Ejemplos son el caso de Uruguay (1985) y de Brasil (1985) (Berins Collier, 1999, pp. 112, 132, 177-178).

En la transición de caminos paralelos, el gobierno elaboró un proyecto de transición y lo llevó a cabo con mínimas negociaciones con la oposición, y, aunque el movimiento sindical era un opositor fuerte y un actor clave de la oposición que ayuda a mantener el camino a expandir la oposición, no afectó las reglas fijadas desde arriba por el gobierno. La protesta laboral emerge como una importante fuerza pro democrática, abriendo espacio político, y en algunos momentos juega el rol de líder, movilizador y coordinador de la oposición. Chile (1990) es un caso de este tipo de transición (Berins Collier, 1999, pp. 112, 149-150). Finalmente, en el denominado juego al interior de la élite, ni los sindicatos ni los partidos de base laboral juegan un rol relevante, de manera que los gobiernos militares alinean a la derecha civil que se opuso y aisló al gobierno. Se trata entonces de una interacción entre élites de derecha. Los casos típicos son el de Grecia (1974) y el de Ecuador (1979) (Berins Collier, 1999, pp. 155-183).

Como se verá, el caso costarricense luego de los eventos críticos de la década de los cuarenta, establece un régimen de semicompetencia electoral con profundas limitaciones democráticas, y un prolongado proceso de transición democrático. Es por ello, que es necesario incluir en el análisis la transición al interior del sistema democrático, lo que incluye, la democratización estatal y societal.

Tanto el tipo de transición como el rol desempeñado por el movimiento sindical resulta un elemento central para comprender la legitimación política que la representación sindical tendrá en cada caso, lo que en buena medida condicionará el modelo de representación colectiva adoptado luego de esa transición. Por ello esta es una de las variables independientes que deben ser analizadas.

Los movimientos sindicales han ocupado un lugar especial frente a regímenes autoritarios, en virtud de su capacidad de movilización y de organización, la identidad colectiva de sus miembros y sus relaciones con las políticas públicas (Valenzuela citado por Berins Collier, 1999, p. 9). Los períodos de crisis del autoritarismo, de liberalización y de transición, generan una activación de los trabajadores, participación en sindicatos y la recomposición de los vínculos entre partidos y sindicatos (Valenzuela, 1988, p. 8). Este tipo

de rearticulación de la movilización sindical y su vinculación con los partidos políticos está presente en Costa Rica en la década de los setenta, en España al finalizar la dictadura de Franco e iniciar la transición democrática, y en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile al finalizar las respectivas dictaduras en los setenta y ochenta. Sin embargo, el rol sindical ha sido diverso. Berins distingue entre procesos de democratización de clase media sin participación sindical (por ejemplo, Argentina en 1912 con la Ley Sáenz Peña y el apoyo de la Unión Cívica Radical, o España en 1931); procesos de movilización electoral de apoyo sin participación sindical, como sucedió en Chile en 1991, donde los actores políticos generaron la reforma y la clase trabajadora fue receptora de la reforma) (Berins Collier, 1999, p. 55), o bien procesos de democratización en los que existió un proyecto conjunto, es decir, con participación sindical pro democratización incluyendo la movilización y además con estrategias de coalición y acomodos a la presión sindical (Alemania y Gran Bretaña en 1918) (Berins Collier, 1999, p. 35).

El rol desempeñado por líderes sindicales en Argentina y en Uruguay incluyó la participación en las multipartidarias que se establecieron para negociar con los gobernantes autoritarios; y en España en la construcción de consensos durante el gobierno de transición de Suarez, lo que incluyó la participación del Partido Comunista con una fuerte afiliación laboral (Berins Collier, 1999, p. 183). Según Valenzuela, el rol sindical en la transición se potenció cuando se logró una combinación entre alta movilización durante momentos críticos anteriores y durante la transición, así como la capacidad de moderación sindical cuando la agenda política cambió en favor de la redemocratización, tal y como sucedió en España y en Uruguay (Valenzuela, 1988, pp. 9-10). El rol sindical fue más poderoso en España y Argentina, tuvo un menor grado en Uruguay y fue más débil en Brasil (Valenzuela, 1988, pp. 13-14) y en Costa Rica.

En Brasil y Chile la instalación de un gobierno civil a finales de los ochenta se enmarca en la crisis de la URSS, reforzando la orientación hacia los mecanismos de mercado y las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional frente a las crisis económicas. En ese contexto, el movimiento sindical aparece formando parte de coaliciones de gobierno en ambos países. En Uruguay, luego de la transición el movimiento sindical se mantiene en la oposición vinculado al Frente Amplio. En Argentina el movimiento sindical mantiene

mayoritariamente sus vínculos con el peronismo (Collier & Collier, 2002, pp. 767-768) y con partidos de izquierda en una menor cantidad. En los primeros años de democracia en España, parte del movimiento sindical permanece vinculado con el PSOE en una coalición de gobierno, mientras que otra parte se mantiene vinculado al Partido Comunista, aunque con altos grados de autonomía, pero en un rol de oposición en el contexto de procesos de concertación nacional. En Costa Rica, el movimiento sindical mantiene vínculos importantes con los partidos de izquierda en la oposición política y una parte del movimiento sindical del sector público mantiene vínculos de cooptación con el partido dominante (Partido Liberación Nacional).

Si se parte de los tipos o modelos de representación vigentes (Baylos Grau, 1991), el marco teórico antes señalado nos permite entender las relaciones entre sindicatos y sistema político como contextos de adopción y ejecución de los respectivos modelos, y las transiciones democráticas como contextos de quiebre, reforma o regreso a modelos o tipos de representación colectiva. En algunos casos, el modelo vigente tiene raíces en la incorporación (por ejemplo, Argentina o Uruguay), en otros, pesa de manera importante la reacción frente a la incorporación y frente a la democratización societal (Costa Rica), mientras que en otros, el punto focal está en el legado y su reforma (España) o su ruptura (Chile). Además de la incorporación laboral, la reacción y el legado señalados por Collier y Collier, estos autores plantean que cada legado tiene a la vez mecanismos de reproducción. Es decir, existe una tendencia a persistir de las relaciones políticas institucionalizadas entre Estado y sindicato, a partir de una constelación de relaciones políticas (Collier & Collier, 2002, p. 37). Sin embargo, este legado puede romperse tal o puede recuperarse a partir de sus respectivas transiciones democráticas.

## **2.4 Relaciones laborales**

Entendemos el sistema de relaciones laborales como «el modo en que se organizan y comportan sus actores (...), por la manera en que despliegan sus relaciones de poder en los ámbitos en que interactúan (la negociación, la participación, el conflicto) y, finalmente, por la forma en que ese conjunto se vincula con el sistema político» (Goldín, 1992b, p. 17). Esta conceptualización es más amplia que la de Dunlop que establecía su punto focal en la «red de normas que gobiernan el centro de trabajo y la colectividad laboral» y que por lo

tanto se limita a la forma cómo se controla el conflicto sin abordar los procesos que lo generan (Dunlop citado por Hyman, 1981, p. 20).

Partimos además de que «no pueden haber relaciones laborales sin sindicatos», ya que en el marco de las relaciones individuales lo que existe es imposición unilateral (Khan Freund, 1987, p. 275). El sistema de relaciones laborales incluye los procesos de control sobre las relaciones laborales, pero además es uno de los ámbitos en los que se expresa el conflicto social, producto del cual se desarrolla el derecho del trabajo como discurso jurídico. Hyman señala que el poder es un fenómeno fundamental de las relaciones industriales, en el marco de un conflicto radical y sistemático entre empresarios y trabajadores (Hyman, 1981, pp. 36-38). Frente al poder económico unidireccional que representa una estructura «natural» de control, se desarrollan procesos de resistencia con el objetivo de que los trabajadores «ejercen colectivamente el control sobre sus condiciones de empleo», objetivo que no pueden alcanzar como individuos aislados (Hyman, 1981, pp. 79-80).

Sin embargo, las relaciones de poder son multidireccionales ya que no solo el sindicato es el vehículo de los intereses de los trabajadores frente al empleador, sino que, además, el sindicato está implicado en relaciones externas e internas de control. Externas en tanto se pretende influir en las decisiones de empleadores y gobiernos, pero además se encuentran sujetos a la influencia y presión de agentes externos. E internas en la medida en que se extiende a la «interacción e interdependencia de los afiliados normales, los activistas no profesionales y los dirigentes locales y nacionales» (Hyman, 1981, pp. 79-80). Esta complejidad de relaciones hace que se interrelacione el «poder para» y el «poder sobre». «Un sindicato puede ejercer un efectivo control sobre el trabajo sólo si, y en la medida en que, puede movilizar a sus afiliados para una acción colectiva disciplinada. Esta disciplina colectiva es a su vez dependiente de que sus miembros acepten subordinar sus deseos o intereses inmediatos a normas comunes y decisiones colectivas cuando sea necesario. ¿Por qué han de desear los trabajadores limitar su autonomía de esta manera? La razón fundamental es obvia: una acción coordinada requiere, por definición, que todos se adhieran a una decisión común; y las ganancias en cuanto a control alcanzables sólo a través del esfuerzo colectivo se espera que compensen, al menos a largo plazo, cualesquiera posibles costes o causa de la pérdida de independencia

individual. (...) En resumen, únicamente a través del poder sobre sus miembros, del que está investido el sindicato, puede este ejercer poder para ellos» (Hyman, 1981, p. 80).

Intrínseco en el fenómeno de representación colectiva, existe una tensión: ¿cómo asegurar que el control de los trabajadores ejercido por el sindicato se emplea en función de la representación de sus intereses colectivos, reconociendo que estos intereses representan algo más complejo que los deseos de sus asociados? (Hyman, 1981, p. 81). Existe una tensión estructural, en el sentido de que puede privilegiarse la representación de intereses de la dirigencia, de algunos estratos de trabajadores, de agentes externos, o incluso de la generalidad de la clase trabajadora por sobre los intereses del colectivo laboral miembro del sindicato (Herding citado por Hyman, 1981, p. 84), es decir, puede llegar a establecerse una diferenciación entre los intereses de la dirigencia y los intereses colectivos de los miembros (Rose citado por Hyman, 1981, p. 177). Zapata señala que «la generación del liderazgo no (está) exclusivamente ligada a las preferencias de los trabajadores sino que (depende) más bien de sus propias iniciativas, vinculadas a adhesiones de tipo ideológico», de manera que no siempre están relacionadas con su interés colectivo (Zapata, 1993, p. 16).

Sin embargo, el análisis de estas tensiones no puede obviar el contexto en el que se desarrolla esa trama de relaciones de poder, ya que de lo contrario no se comprenderá el fenómeno sino que se limitará a realizar un análisis «moralista» de asignación de calificativos a las diversas formas en las que se expresa el ejercicio de la representación colectiva (Hyman, 1981, p. 84). Por ejemplo, los intereses institucionales, es decir, el interés por consolidar al sindicato mediante relaciones estables de negociación, pueden prevalecer frente al riesgo de desembocar en una relación profunda de hostilidad que ponga en riesgo a la organización y por lo tanto pueden llevar a la dirigencia sindical a «políticas conciliadoras y acomodaticias por parte del sindicato» (Hyman, 1981, pp. 105-106). Al respecto, Monereo señala que a lo interno, los sindicatos «persiguen la agregación de intereses y la identidad colectiva del conjunto de los trabajadores representado» mientras que a lo externo «el sindicato pretende influir en las decisiones empresariales y en la definición de las políticas públicas» lo que obliga a la búsqueda de equilibrio entre «la descentralización y la centralización de la acción sindical» y en su configuración como

«sujeto sociopolítico y como agente de control-implicación en la empresa» (Monereo Pérez, 2011, pp. 66-67).

Esta relación de poder interna plantea, de acuerdo a este autor, «un doble sistema de control, tanto desde las autoridades del sindicato sobre los miembros del sindicato, como desde estos sobre la dirección sindical que es, al fin y al cabo, empleada de la base sindical. No obstante esto representa un escenario por naturaleza conflictivo y contradictorio» (Hyman, 1981, p. 89). Se ha señalado que este dilema entre «poder sobre» y «poder para» es mayor en los niveles superiores y se acorta cuando la representación es más cercana al lugar de trabajo, en virtud del mayor control de parte de quienes son compañeros de trabajo respecto de su representante (Hyman, 1981, pp. 180-181). Sin embargo, tal y como veremos más adelante, esta afirmación puede ser cierta como regla general, pero no necesariamente para algunos modelos de representación colectiva en los que la representación colectiva a nivel de empresa potencia el «poder sobre» antes que el «poder para». El sistema de relaciones laborales es un espacio de disputa y por lo tanto de poder, en el cual el sindicato juega un rol central frente al unilateralismo en el ejercicio del control laboral. Esto hace necesario precisar los conceptos de interés colectivo, así como su representación.

## **2.5 Libertad sindical y representación del interés colectivo**

Seguimos la teoría de la libertad sindical tal y como ha sido estructurada por autores como Ermida Uriarte (2012). Sin embargo, resulta imprescindible clarificar algunos elementos centrales: la distinción entre negociación colectiva y medios de solución de conflictos, el interés colectivo y su relación con el reconocimiento del conflicto colectivo, la autonomía colectiva, la representación y la representatividad colectiva. La libertad sindical se asienta en el conflicto estructural económico y social, así como en la acción sindical asociada al conflicto (Zapata, 1993, p. 16). El ejercicio de la libertad sindical tiene un carácter fundamentalmente instrumental, sea para alcanzar derechos o para asegurar su efectividad, por lo que es central para la existencia de la libertad sindical su eficacia concreta, es decir, «su capacidad o aptitud para cumplir su finalidad» (Topet, 2009, p. 13). En correlación a lo anterior, es posible señalar que los dos grandes ámbitos en los cuales se desarrolla el ejercicio de la libertad



sindical son las relaciones laborales y las políticas públicas. Ya la OIT había planteado desde su Resolución sobre la independencia del movimiento sindical (1952), la legitimidad de las organizaciones sindicales de desarrollar acciones políticas dirigidas a favorecer el desarrollo económico y social y el progreso del conjunto de la colectividad. Barbagelata señalaba que a pesar de ser riesgosas para la democracia sindical, las conexiones de los sindicatos con la política responden a la imposibilidad de «separar teórica y prácticamente la acción política de la acción sindical» y además, las limitaciones legales a esta participación agravan profundamente la democracia sindical (Barbagelata, 1988, pp. 396-397).

La forma cómo se expresa la actividad sindical en el ámbito político, tiene una vinculación directa con la forma como se ha estructurado el modelo de representación colectiva, que viene a «clarificar la circunstancia y bajo qué condiciones debería avalarse» (Topet, 2009, p. 13). Señala este autor que se trata de argumentos políticos sobre el grado de autonomía sindical o la representación del interés colectivo, más que de argumentos jurídicos que terminan cuestionando un determinado modelo sindical. Desde un enfoque de teoría crítica, el discurso jurídico es expresión del conflicto social existente en una sociedad y momento determinados. Por ello, el discurso jurídico como permanente circulación de sentidos, es dependiente de ese conflicto social y político que lo produce.

La expresión concreta de la libertad sindical, la amplitud de la participación de política de los sindicatos; la forma como se expresan cada uno de los componentes de la libertad sindical y el modelo de representación colectiva en cada país, tienen una relación directa con el sistema político, sea este excluyente, o incluyente; con el tipo de incorporación laboral, sea partidaria o estatal; y con los instrumentos autoritarios de control y disciplinamiento, entre otros aspectos. El modelo de representación colectiva es tributario de sus contextos de adopción y de ejecución. Como señala Goldín, «las relaciones colectivas configuran un sistema, caracterización que no reposa sólo sobre un prurito teórico ni una mera opción metodológica. La profunda interpenetración funcional de sus instituciones marca desde cada una de ellas el sesgo de las restantes: un régimen sindical sujeto a fuerte intervención estatal define un modelo de negociación o de tratamiento del conflicto que no escapa a la impronta que aquél régimen le impone; los criterios de intervención que operan sobre la

negociación o sobre el conflicto contribuyen a definir el modelo sindical» (Goldín, 1995, p. 40).

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los contenidos específicos de la libertad sindical normalmente se ha planteado el carácter triangular del derecho colectivo del trabajo, que incluye «el sindicato, la negociación colectiva y la huelga», de manera que la ausencia de alguno de estos pilares impide el ejercicio de la libertad sindical (Ermida Uriarte, 1983 b, p. 549). Sin embargo, es necesario afinar ciertas precisiones conceptuales para efectos del presente libro, ya que, en ocasiones, a nivel doctrinal se desdibuja la diferencia entre conflicto colectivo, negociación colectiva, medios de solución de conflictos y medios de presión. Tal y como veremos más adelante, estas distinciones son más relevantes para algunos modelos de representación colectiva, mientras que son relativamente insignificantes en otros modelos. En muchas ocasiones la negociación colectiva se encuentra estrechamente vinculada al conflicto colectivo y a sus procedimientos de solución (Palomeque citado por Ackerman, 2013a, p. 22). Sin embargo, este vínculo no los convierte en conceptos o categorías intercambiables. La negociación colectiva puede llegar a significar un medio de solución colectiva, pero los medios de solución de conflictos colectivos en sentido estricto son la conciliación, mediación y arbitraje. La negociación colectiva sería expresión de armonía y la huelga el punto de mayor desavenencia (Ackerman, 2013d-a, pp. 702-703, 707-708). Ermida plantea que la «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, en ocasiones 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 (...) sólo admite el ejercicio del derecho de huelga en caso de previo fracaso de aquellas tentativas» (Ermida Uriarte, 1993, p. 386).

La clave para poder distinguir los diferentes instrumentos es la existencia o inexistencia de un conflicto colectivo. Bayón Chacón señala que «el conflicto es una situación de oposición entre dos

personas o grupos, respecto de un problema concreto, con fuerza suficiente para provocar un cambio o desarmonía que altere la normalidad de las relaciones habituales» (1959, p. 823). Supiot plantea que «cada vez que se discuta el interés indivisible de una colectividad se tiene una controversia colectiva, tanto si contra ese interés atenta otra colectividad como si atenta un particular, y tanto si el atentado afecta inmediatamente a toda la colectividad como si afecta inmediatamente a un particular perteneciente a la colectividad» (1999, p. 45). Bayón Chacón, ya desde 1959 señaló una «ruta crítica» que debe ser transitada para que se perfeccione un conflicto, lo que le lleva a concluir que un conflicto de trabajo se puede definir como, la situación de dificultad que nace por motivo interno o externo (causa del conflicto) de la relación laboral (presupuesto objetivo); al que se suma el presupuesto subjetivo, que es la incorporación del presupuesto objetivo a la voluntad de una o ambas partes de la relación con el ánimo de ejercitar con tal motivo una pretensión frente a la otra, con lo cual una vez ejercitada o exteriorizada y no aceptada surge el conflicto (1959, pp. 824-825). No hay conflicto cuando la pretensión se acepta, o cuando se rechaza pero se desiste de la pretensión. Como señala Plá «se dice que el acuerdo es lo contrario del conflicto: si hay acuerdo no hay conflicto. Sin embargo, puede ocurrir que el conflicto haya tomado estado público, por una de las infinitas maneras de manifestarse y que ya producido, las partes lo solucionen por el acuerdo» (Plá Rodríguez, 2001, p. 27). En el supuesto de una negociación colectiva de trabajo no existe conflicto, aunque potencialmente, la reticencia a negociar colectivamente, el fracaso de la negociación o la imposibilidad para lograr acuerdos pueden desembocar en un conflicto de trabajo. Aun cuando la negociación haya sido compleja, difícil y en general lo que podríamos llamar «conflictiva», el proceso de negociación colectiva técnicamente no puede ser considerado como un conflicto de trabajo.

Por ello, si bien para autores como Palomeque y Ackerman, la negociación colectiva puede eventualmente ser la vía de solución de un conflicto colectivo, o, en todo caso desarrollarse en el marco del conflicto estructural y permanente según han señalado autores como Hyman o Zapata, es claro que la negociación colectiva es un proceso diferente al de los medios de solución de conflictos colectivos. El acuerdo que resuelve un conflicto puede ser alcanzado por un arreglo directo entre partes, o por medio de la conciliación o la mediación, o, excepcionalmente por el convenio colectivo de trabajo. Gernigon,

Odero y Guido (2000) señalan al respecto que «la negociación colectiva se concibe en los instrumentos de la OIT como la actividad o proceso encaminado a la conclusión de un contrato o acuerdo colectivo. El contrato colectivo se define en la Recomendación núm. 91 como “todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional” (Recomendación núm. 91, párrafo 2, subpárrafo 1)...» (2000, p. 9). Palomeque ha definido la negociación colectiva como «el proceso formalizado del diálogo» entre las partes colectivas para alcanzar un convenio colectivo que regule las relaciones laborales (Palomeque López & Álvarez de la Rosa, 2009, pp. 191-192) y en sentido similar se pronuncia Plá (1999, p. 95). Otro tanto es posible señalar respecto de la huelga y de los medios de solución de conflictos. Ninguno de ellos es técnicamente un conflicto colectivo. El primero es un medio de presión utilizado en los conflictos y una de las consecuencias del conflicto; y el arbitraje, la conciliación o la mediación son medios de solución de conflictos. Al efecto, resulta útil lo señalado por Mantero, en el sentido de que es a fines del siglo XIX cuando «al abandonar el liberalismo económico y el individualismo, el derecho procura lograr mecanismos de solución de conflictos», con lo que se pretendía «sustituir el duro enfrentamiento ideológico del sindicalismo anterior a esa etapa, por un régimen en que el derecho impida la producción de los fuertes enfrentamientos del período anterior» (Mantero de San Vicente, 1996, pp. 268-269). A partir de este momento se generan dos grandes orientaciones: unas se encaminan al «arbitraje obligatorio» para resolver los conflictos heterónomamente (Australia, Nueva Zelanda) y otros al arbitraje voluntario (Inglaterra); y, posteriormente los regímenes fascistas impondrían la solución unilateral autoritaria (Mantero de San Vicente, 1996, pp. 268-269). Esta precisión conceptual que diferencia el conflicto como desavenencia entre partes, de la huelga como medio de presión, y de la negociación colectiva de los medios de solución de conflictos, tendrá mayor o menor relevancia dependiendo del modelo de representación colectiva existente.

Esta es una  
muestra del libro  
en la que se despliega  
un número limitado de páginas.

Adquiera el libro completo en la  
[Librería UCR Virtual.](#)

LIBRERÍA  
UCR  
  
VIRTUAL

## ACERCA DEL AUTOR

### **Mauricio Castro Méndez**

Es laboralista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Coordina la cátedra de Derecho Laboral Colectivo y el Observatorio de Relaciones Laborales. Hizo sus estudios de grado y posgrado en Costa Rica, España, Uruguay y Argentina. Su tesis doctoral, calificada como sobresaliente en la Universidad de Buenos Aires, dio origen al presente libro. Actualmente participa en la Red Iberoamericana de Cadenas de Valor (REDIC) con personas investigadoras de universidades Iberoamericanas.

Corrección filológica, revisión de pruebas, diseño de contenido y  
diagramación: *Fundación Electra* • Diseño de portada: *Boris Valverde G.*  
Control de calidad: *Grettel Calderón A.*

Editorial UCR es miembro del Sistema Editorial Universitario Centroamericano (SEUCA),  
perteneciente al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA).

Impreso bajo demanda en la Sección de Impresión del SIEDIN.  
Octubre, 2024.

*Legitimación, conflicto y disciplinamiento laboral* es el resultado de una exhaustiva investigación comparada (Argentina, Costa Rica, España, Chile y Uruguay) sobre los modelos iberoamericanos de la representación colectiva. El rigor del análisis, la vasta bibliografía revisada y una metódica exposición de hallazgos e interpretaciones la hacen acreedora de un lugar privilegiado en la actual literatura del Derecho del Trabajo. A partir de un tratamiento inédito, la obra se constituye en un modelo metodológico de investigación en el campo jurídico-laboral y en una sólida base teórico-conceptual para el estudio comparado de sistemas nacionales de relaciones laborales.