

## LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

---

✍ **Sergio QUIÑONES INFANTE**

*Magister en Trabajo y Política Social por la  
Universidad Autónoma de Barcelona.*

*Abogado por la Pontificia Universidad Católica  
del Perú. Profesor de Derecho del Trabajo en la  
misma casa de estudios y Asesor de la Dirección  
General de Derechos Fundamentales del Minis-  
terio de Trabajo y Promoción del Empleo.*

*El conflicto entre capital y trabajo es consustancial  
a la sociedad industrial y, por ello, a las relaciones  
laborales. Los conflictos de intereses son inevitables en  
todas las sociedades.<sup>(1)</sup>*

### SUMARIO

I. Introducción. II. Conflicto social y conflicto laboral: definiciones y características. 1. Definiciones. 1.1. El conflicto social. 1.2. El conflicto laboral. 2. Características de los conflictos. III. Perspectiva actual: funcionalidad de las organizaciones sindicales y el marco regulador. 1. Funciones típicamente atribuidas. 2. Marco normativo vigente. IV. Retos y oportunidades: los sindicatos como actores relevantes para la prevención y gestión de los conflictos sociales. V. Conclusiones.

### I. INTRODUCCIÓN

---

El rol que las organizaciones sindicales cumplen en el conflicto laboral ha sido una materia ampliamente analizada y estudiada desde el Derecho del Trabajo e, incluso, desde disciplinas afines como la sociología y la economía. El ejercicio de la representación de los trabajadores y la defensa de sus intereses profesionales

---

(1) Tomado de KAHN-FREUND, Otto. *Trabajo y Derecho*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1987, p. 65.

y económicos son reconocidos como dos de las principales funciones que asumen los sindicatos en el marco de una negociación colectiva, entendida esta como el cauce legal a través del cual se canaliza el conflicto de intereses inherente entre empleadores y trabajadores con el objeto de alcanzar un acuerdo (convenio colectivo).

Sin embargo, ¿qué sucede cuando el conflicto excede el ámbito laboral y escala a lo social? ¿Cuál es –o debería ser– el rol de las organizaciones sindicales en los conflictos sociales que contraponen los intereses de una determinada empresa y de la comunidad en la que aquella ejecuta su actividad? ¿Prevé el marco normativo vigentes herramientas o reglas que doten a los sindicatos de una cierta funcionalidad en la prevención y gestión de los conflictos sociales en nuestro país? ¿Cómo entienden las organizaciones sindicales y sus dirigencias la conflictividad social y, sobre todo, el papel que ocupan en ella?

Ciertamente, la resolución de las preguntas aquí formuladas supone un trabajo de investigación y de campo cuya amplitud y demanda de tiempo exceden los requeridos para el presente ensayo. No obstante ello, nos proponemos sentar las bases conceptuales para una futura investigación que profundice en los aspectos antes señalados; de allí que, en las páginas que siguen, describiremos las principales nociones y características aplicables al conflicto social y laboral en el Perú; asimismo, analizaremos el rol y las funciones que típicamente se han atribuido a los sindicatos –a nivel de doctrina y normativa–; y, finalmente, ensayaremos algunas propuestas relativas a los retos y oportunidades que supondría dinamizar y fortalecer la participación de los sindicatos como actores relevantes en los procesos de diálogo para la prevención y gestión de los conflictos sociales.

## II. CONFLICTO SOCIAL Y CONFLICTO LABORAL: DEFINICIONES Y CARACTERÍSTICAS

La última década en nuestro país ha estado marcada por el sostenido crecimiento macroeconómico, pero también por la continuidad de un marco político de respeto a la institucionalidad democrática y a las libertades públicas.

Paradójicamente, es en este tipo de escenario en que los conflictos –como expresión de una contraposición de intereses y aspiraciones entre los diversos actores sociales– se hacen explícitos y se materializan, pues como acertadamente ha sido señalado, “en las dictaduras, los conflictos no se resuelven o transforman, se aplacan”<sup>(2)</sup>.

Efectivamente, a partir del significativo crecimiento económico no solo se incrementan las expectativas de la población de participar en los beneficios de dicho crecimiento, sino también la preocupación porque la inversión privada y pública

(2) DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Violencia en los conflictos sociales. Informe Defensorial* N° 156. Lima, 2012. p. 13.

que impulsa ese crecimiento sea respetuosa de los recursos naturales, los derechos laborales o las identidades culturales; expectativas y preocupaciones que la población expresará libremente a través de acciones colectivas de protesta, pues –precisamente– estas manifestaciones son propias de cualquier sistema democrático<sup>(3)</sup>.

Dicho esto, en los apartados siguientes vamos a revisar las principales definiciones que se han postulado desde las instituciones estatales competentes para conceptualizar el conflicto social y el conflicto laboral, luego de lo cual identificaremos algunas de sus características más resaltantes.

### 1. Definiciones

#### 1.1. El conflicto social

Las dos principales instituciones del Estado encargadas de monitorear y gestionar los conflictos sociales son la Defensoría del Pueblo y la Presidencia del Consejo de Ministros, esta última a través de la flamante Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad, que a partir del mes de julio del año en curso ha reemplazado a la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales.

Sobre la base de la literatura especializada que hemos revisado, podemos afirmar que en cada institución existen sendas maneras de aproximarse a la problemática del conflicto social, evidenciándose que para la Defensoría del Pueblo (en adelante, “DP”) prima una preocupación por atender la potencial vulneración de los derechos ciudadanos –en clara concordancia con su mandato constitucional–, mientras que la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, “PCM”) centra su preocupación en el mantenimiento de la gobernabilidad democrática.

Ciertamente, como señala la propia institución<sup>(4)</sup>, la DP es un órgano constitucional autónomo creado a partir de la Carta Magna de 1993 con el mandato de defender los derechos constitucionales y fundamentales de los ciudadanos y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal. Desde esa perspectiva, los conflictos sociales son temas que requieren ser abordados en tanto existen derechos fundamentales en juego por la posible ocurrencia de acciones violentas o afectaciones a la institucionalidad democrática, de allí que surja la necesidad de desarrollar una cultura de diálogo que respete la ley y busque la paz.

En esa misma línea, la DP precisa que, aun cuando la posibilidad del conflicto es inherente a la vida social y los actores de un conflicto pueden ser diversos, en todos los casos el Estado se ve involucrado, ya sea porque su propia actuación es cuestionada o, sobre todo, porque el artículo 44 de la Constitución Política del

(3) Loc. Cit.

(4) DEFENSORÍA DEL PUEBLO. Ante todo, el diálogo. *Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*. Lima, 2005. pp. 9-12.

Perú le asigna la función de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

En este marco, el trabajo de la DP referido a los conflictos sociales se inició y se ha guiado bajo las siguientes premisas<sup>(5)</sup>:

- a) Los conflictos sociales ponen en riesgo los derechos fundamentales, tanto los contenidos en las propias demandas sociales como los que puede verse afectados por la gestión inadecuada del conflicto.
- b) Los conflictos sociales pueden afectar la gobernabilidad democrática, en la medida que toda demanda social supone la activación de competencias estatales de atención y resolución; así, la autoridad que no cumple con este deber pierde progresivamente legitimidad y ello afecta el prestigio del sistema democrático en general.
- c) Los conflictos sociales –particularmente los que derivan en violencia– merman las posibilidades de desarrollo (v. gr.: los bloqueos de carreteras dificultan o impiden la prestación de servicios en el transporte o en el abastecimiento, pero también generan imágenes de inestabilidad política o convulsión social que pueden influir en las inversiones).
- d) Los conflictos sociales que derivan en violencia desincentivan el afianzamiento de una cultura de diálogo y paz.

Ahora bien, centrando nuestro análisis en la propia definición de conflicto social que la DP utiliza, cabe citar la siguiente: “el conflicto social es un proceso complejo en el que grupos sociales, el Estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores, creencias son incompatibles o contradictorios, y esa contradicción puede derivar en violencia”<sup>(6)</sup>.

En ella se puede identificar como primer elemento<sup>(7)</sup> la noción de “proceso”, que alude a una sucesión de actos interrelacionados y sincrónicos, aunque no necesariamente lineales. En el espacio y tiempo en que se produce el conflicto inciden diversos actores, problemas y contextos, entre los que pueden encontrarse relevantes nexos causales. Precisamente, la multiplicidad de actores, causas, formas culturales y expresiones de poder configuran la “complejidad” del conflicto social como el segundo de sus elementos diferenciadores.

(5) *Ibidem*, pp. 14-15.

(6) *Ibidem*, p. 25.

(7) La identificación y caracterización de los elementos que configuran la definición del conflicto social que maneja la DP han sido tomados de: *Ibidem*, pp. 25-27.

La “percepción” es el tercer elemento en la definición de conflicto social, y se refiere a la forma como los actores se aproximan preliminarmente a la realidad del conflicto, aproximación que podrá corresponder –en mayor o menor medida– con dicha realidad; por ello, el proceso de diálogo servirá para que las diversas percepciones confluyan lo más cercano a la realidad, y sobre ella construyan acuerdos.

El cuarto y central elemento de la definición lo conforman los intereses, objetivos o valores que se contraponen en el conflicto social. Como fue indicado al iniciar el presente apartado, las desigualdades y exclusiones que persisten en el contexto de crecimiento económico que vive el país, así como la potencial afectación a los recursos naturales, identidades culturales o derechos laborales, suelen generar con mayor frecuencia intereses contrapuestos que se exponen en el espacio público.

En quinto lugar, es importante señalar que la violencia no es un componente esencial de la noción de conflicto social, pero la posibilidad de que este derive en aquella sí lo es. De hecho, puede haber conflictos sin violencia porque los actores no incurrir en agresión física, moral o simbólica; sin embargo, el recurso a la violencia –ciertamente proscrito por la ley– es una posibilidad a la que las partes suelen acudir para reclamar y presionar.

Por último, la DP incluye en la definición de conflicto social la noción de “espacio público”, en la medida que lo público comprende el propio objeto de la contraposición de intereses (v. gr.: leyes, gobierno, cultura), y que las acciones colectivas se desarrollan en sentido estricto en el espacio público (v. gr.: plazas, calles, carreteras).

Para concluir con la revisión de los insumos que nos proporciona la DP, mostramos en el cuadro siguiente la tipología de conflicto social que ha sido diseñada por esta institución, y que luego nos dará un marco de referencia para ubicar al conflicto laboral en particular:

CUADRO N° 1	
TIPOLOGÍA DE CONFLICTOS SOCIALES SEGUN LA DP	
Tipo	Definición
1. Asuntos de gobierno nacional	Su dinámica gira en torno a la gestión pública del gobierno central. Excepto que se trate de un tipo específico de conflicto.
2. Asuntos de gobierno regional	Su dinámica gira en torno a la gestión pública de los gobiernos regionales. Excepto que se trate de un tipo específico de conflicto.
3. Asuntos de gobierno local	Su dinámica gira en torno a la gestión de los municipios provinciales y distritales. Excepto que se trate de un tipo específico de conflicto.
4. Socioambientales	Su dinámica gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos. Están presentes, además, elementos sociales, políticos, económicos o culturales.

5. Comunales	Su dinámica gira en torno al acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.
6. Laborales	Su dinámica gira en torno a cuestiones laborales.
7. Electorales	Su dinámica gira en torno a algún aspecto del proceso electoral.
8. Demarcación territorial	Su dinámica gira en torno a la delimitación de una circunscripción político-administrativa (distrito, provincia o departamento).
9. Cultivo ilegal de coca	Su dinámica gira en torno a la siembra ilegal de coca y las acciones del Estado.
10. Otros conflictos	Aquellos casos que no han sido contemplados, pero que son definidos como conflictos (reclamos estudiantiles, universitarios, etc.).

Fuente: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales.

De otro lado, la PCM cuenta con un conjunto de lineamientos y estrategias para la gestión de conflictos sociales que ha sido aprobado mediante Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM.

En atención a dicho marco normativo, el conflicto social es definido como un proceso social dinámico en el que dos o más partes interdependientes perciben que sus intereses se contraponen (v. gr.: metas incompatibles, escasez de recursos), adoptando acciones que pueden constituir una amenaza a la gobernabilidad y el orden público.

Aunque bastante más escueta que la utilizada por la DP, y ciertamente enfocada en su preocupación por el mantenimiento de la gobernabilidad y el orden público, esta definición se puede complementar con un estudio realizado por encargo de la propia PCM<sup>(8)</sup> en el que se identifican cuando menos los siguientes elementos en la definición del conflicto social:

- Un tema (o varios) de controversia en el que dos o más intereses se contraponen.
- La acción colectiva de un grupo de ciudadanos a través de la cual se materializa el conflicto, no solo frente al Estado o actores privados, sino también dentro y entre las propias comunidades.
- La acción del Estado como centro de disputa, ya sea porque su propia actuación es cuestionada o porque se le pide atención a demandas insatisfechas.

(8) PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS. *Mapa de la conflictividad social en el Perú: Análisis de sus principales causas*. Programa de Apoyo para una Cultura de Paz y el fortalecimiento de capacidades nacionales para la prevención y el manejo constructivo de conflictos, Lima, 2011. pp. 17-20.

Con relación a este último punto, es importante resaltar que hay conflictos que oponen a la población y distintas instancias del Estado, conflictos que oponen sectores y niveles del propio Estado; y conflictos entre comunidades y actores privados y entre comunidades, donde se demanda que el Estado cumpla un rol dirimente o garante de derechos<sup>(9)</sup>.

A partir de dicha definición, la PCM plantea una tipología del conflicto que tiene por objeto precisar las características que lo definen, a efectos de facilitar la sistematización de información sobre la base a los siguientes dos criterios: las demandas que lo originan y el nivel de competencia institucional en la que se gestiona el conflicto social.

CUADRO N° 2	
TIPOLOGÍA DE CONFLICTOS SOCIALES SEGÚN LA PCM	
Tipo	Definición
1. Ambientales	Son aquellos que se producen por la oposición de pobladores, a la ejecución de proyectos, debido a la afectación o percepción de un nivel de afectación de su ambiente. Las manifestaciones más frecuentes en este tipo de conflicto son: (i) riesgos de contaminación de cuencas y afectación de tierras; (ii) contaminación ambiental y pasivos ambientales; contaminación por vertimientos de desechos tóxicos en cuencas y tierras; y contaminación por actividades de la minería artesanal e informal.
2. Minero, Energético e Industriales	Son aquellos conflictos sociales que se generan en torno a las actividades industriales, mineras, energéticas que produzcan la afectación o la percepción de afectación no relacionadas al ambiente: (i) la consulta previa e informada sobre las concesiones mineras y energéticas; (ii) los procedimientos de elaboración y aprobación de los estudios de impacto ambiental (EIA); (iii) incumplimiento de acuerdos y compromisos, como el empleo a comuneros en empresas mineras, pagos de servidumbres y valorización de tierras, o la administración de fondos sociales y aportes de empresas mineras.
3. Hídricos	Se generan por posiciones contrapuestas en torno al uso y/o distribución del agua. Las manifestaciones más frecuentes en este tipo de conflicto son: (i) uso de agua para proyectos de centrales hidroeléctricas; (ii) uso de agua para proyectos de riego; construcción de represas para la actividad agrícola o administración de los proyectos de irrigación.
4. Infraestructura	Son aquellos conflictos que se generan por posiciones contrapuestas en torno a los proyectos de infraestructura física. Las manifestaciones más frecuentes en este tipo de conflicto son: (i) concesiones de empresas de servicio público y de infraestructura; (ii) construcción de infraestructura vial y de servicios básicos; (iii) reconstrucción o desplazamiento de pueblos afectados por desastres.
5. Gestión de Bienes y Recursos Públicos	Se generan por posiciones contrapuestas en torno a la acción u omisión en la administración y gestión de los recursos y bienes públicos. Estos conflictos se promueven contra las políticas públicas del Estado motivados básicamente por la exigencia de mayor presupuesto y por mayor capacidad de decisión. Las manifestaciones más frecuentes en este tipo de conflictos son: (i) presupuesto público; (ii) administración de recursos financieros públicos; (iii) uso indebido de bienes y recursos públicos.

(9) *Ibidem*, pp. 17-18.

6. Agropecuarios	Se generan por posiciones contrapuestas en torno a las actividades agropecuarias y/o industriales. Las manifestaciones más frecuentes en este tipo de conflicto son: (i) precios y subsidios a fertilizantes y compras estatales; (ii) controversias societarias en la agroindustria; (iii) cultivo de hoja de coca; compra estatal de hoja de coca y cultivos alternativos.
7. Laborales	Son aquellos conflictos que se generan por posiciones contrapuestas entre el empleador y trabajador entorno a los derechos y relaciones laborales de la actividad privada o pública. Las manifestaciones más frecuentes en este tipo de conflicto son: (i) condiciones laborales de los trabajadores y pensionistas; y, (ii) acceso al derecho de sindicalización.
8. Territorial	Los conflictos por demarcación territorial se presentan por posiciones contrapuestas en torno a la delimitación y/o propiedad de un espacio territorial. Las manifestaciones más frecuentes en este tipo de conflictos sociales son: (i) linderos comunales, distritales y provinciales; (ii) ocupación de territorios.

Fuente: Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, "Aprueba Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales".

Al comparar las tipologías formuladas tanto por la DP como por la PCM saltan a la vista un par de conclusiones interesantes. En primer lugar, vemos que aun cuando la definición de conflicto social de la PCM está menos desarrollada, la tipología y, sobre todo, la descripción de cada tipo de conflicto es bastante detallada y explícita en ejemplos y casuística; mientras que en el caso de la DP sucede lo contrario, una definición amplia y detallada pero una tipología bastante más limitada en sus descripciones.

Un segundo tema que llama la atención está referido al conflicto laboral, y en particular a constatar, de un lado, que desde la visión del Estado el conflicto laboral es claramente un conflicto social; y, del otro, que las definiciones de conflicto laboral utilizadas parecen insuficientes, por lo que cabe complementarlas con la doctrina y normativa específica laboral a efectos de lograr una mejor comprensión del fenómeno.

## 1.2. El conflicto laboral

Como fue señalado en la introducción del presente ensayo, el conflicto laboral y el rol que los sindicatos juegan en él ha sido una materia ampliamente analizada y estudiada desde el Derecho del Trabajo y disciplinas afines como la sociología y la economía.

En tal sentido, en este aparatado nos interesa hacer unas breves referencias que coadyuven a fortalecer ese vínculo entre el conflicto laboral y el conflicto social que ya viene poniéndose en evidencia desde los marcos conceptuales que la DP y la PCM han formulado en sus respectivos instrumentos.

Paul Edwards nos recuerda que lo esencial al hablar de regulación del trabajo está "en ver cómo se han desarrollado las instituciones para organizar y expresar el conflicto. Esta formulación es diferente a la anticuada distinción entre la causa del

conflicto y su contenido (...) Un enfoque más novedoso reflexiona sobre cómo las instituciones regulan el conflicto, en el sentido de modelar su expresión así como manejarla una vez que ha estallado"<sup>(10)</sup>.

En esa línea, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante "MTPE") define los conflictos laborales como "aquellos conflictos de interés sobre un determinado bien jurídico o [que aparecen] cuando se produce incertidumbre jurídica en torno al reconocimiento o vigencia de un derecho [de naturaleza laboral]"<sup>(11)</sup>.

Esta definición coincide con algunas de las más extendidas en la doctrina comparada. En efecto, Emilio Morgado, por ejemplo, señala que "son conflictos de trabajo las discrepancias y controversias acerca de la aplicación o interpretación de un derecho laboral preestablecido en una norma legal o convencional, la costumbre, sentencia judicial o laudo arbitral, o acerca del establecimiento, revisión, modificación o extinción de una norma"<sup>(12)</sup>.

Asimismo, Jorge Rosenbaum reconoce que "siendo el conflicto colectivo de intereses un fenómeno inevitable que puede provocar grandes perjuicios y que está implícito en toda sociedad pluralista, (...) más allá de las diferentes concepciones ideológicas y estratégicas que los actores sociales pueden asumir frente al conflicto globalmente considerado, existe una base mínima de coincidencias en cuanto a la importancia de buscar una solución al conflicto entre trabajadores y empleadores para el logro de la paz social"<sup>(13)</sup>.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, "OIT") se refiere -de manera más amplia y flexible- a una situación de desacuerdo referente a una cuestión o un conjunto de cuestiones con relación a las que existe una discrepancia entre trabajadores y empleadores, o respecto a las que se expresa una reivindicación o queja, o se brinda apoyo a las reivindicaciones o quejas de otros trabajadores o empleadores<sup>(14)</sup>.

(10) EDWARDS, Paul. "El conflicto laboral: temas y debates en la investigación reciente". En: *Cuadernos de Relaciones Laborales* N° 3. Editorial Complutense, Madrid, 1993. p. 153.

(11) En: "Directiva General N° 005-2012-MTPE/2/14, Lineamientos para la intervención administrativa en conflictos laborales colectivos: los llamados 'extraprocesos', la preferencia por el arbitraje potestativo y la intervención resolutoria como facultad excepcional", aprobada por Resolución Ministerial N° 076-2012-TR.

(12) MORGADO, Emilio. *Los conflictos de trabajo y sus métodos de solución en Iberoamérica*. En: *Debate Laboral*, Año I, N° 1, San José de Costa Rica, 1988. p. 89.

(13) ROSENBAUM, Jorge. *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva en el Cono Sur de América*. OIT, Lima, 2001. p. 96.

(14) OIT. "Resolución sobre las estadísticas de huelgas, cierres patronales y otras acciones causadas por conflictos laborales". Adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticas del Trabajo, Enero de 1993. En: *Recomendaciones Internacionales de Actualidad en Estadísticas del Trabajo*, Edición 2000, Ginebra, pp. 86-92.

En este punto es de destacar que el MTPE, a través de la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral, ha elaborado un proyecto de "Política Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociolaborales"<sup>(15)</sup> con el objeto de permitir a los distintos niveles de Gobierno gestionar oportuna y eficientemente los conflictos laborales desde su estado de latencia, en coordinación con las entidades del Estado vinculadas al tratamiento de los conflictos sociales (v. gr.: la DP y la PCM). De este modo, se estaría buscando desarrollar sinergias para promover a nivel nacional, regional y local, estrategias de acción para hacer frente a los conflictos de naturaleza laboral individuales y colectivos.

En esta propuesta de política nacional se define el conflicto laboral como aquellas acciones colectivas emprendidas para expresar el descontento o reivindicación de unas de las partes de una relación laboral que se considera en desventaja o afectada por la otra.

Desde esta perspectiva, el surgimiento de un conflicto laboral podría manifestarse de múltiples formas, como podría ser la negativa de una de las partes para iniciar una negociación colectiva o el incumplimiento de los acuerdos colectivos; situaciones que pueden derivar en la implementación de medidas de fuerza (v. gr.: paralización de labores o movilizaciones) que apuntan a presionar a la contraparte para la aceptación o negociación de sus planteamientos. Esta definición buscaría superar el carácter restrictivo del concepto de conflicto laboral, entendido como su manifestación más visible: la huelga.

En definitiva, nos parece que en la misma línea de instituciones como la DP y la PCM, las referencias que hemos recogido en este apartado evidencian una cada vez más clara conexión entre el conflicto laboral y el conflicto social –siendo que el primero es una manifestación del segundo–, aunque es también cierto que esa conexión parecería estar configurada por un marco normativo (y valorativo) que atribuye a las organizaciones de trabajadores y empleadores unas ciertas funciones y roles que les brindan márgenes de actuación más o menos amplios según el ordenamiento que se trate.

## 2. Características de los conflictos

El reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, correspondiente al mes de julio de 2012<sup>(16)</sup>, da cuenta de un total de 243 casos identificados,

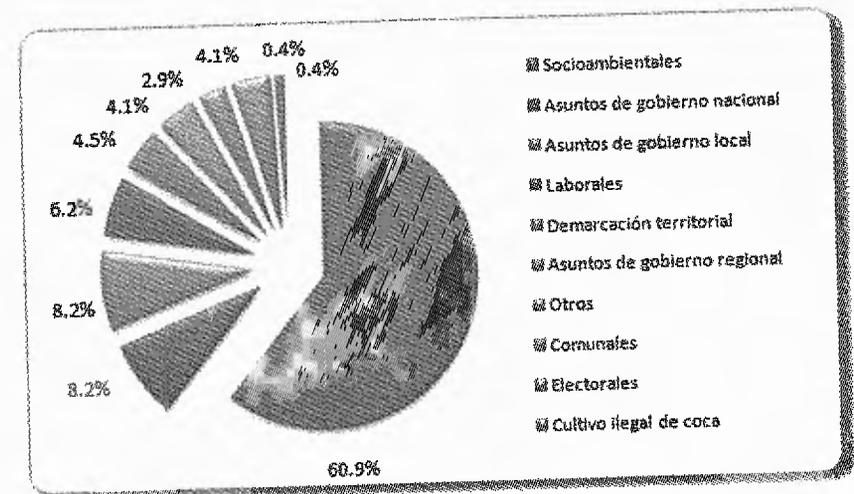
(15) MTPE. Proyecto de Política Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos Sociolaborales. Junio de 2012.

(16) En: <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2012/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-101-Julio-12.pdf>>.

de los cuales 168 son conflictos activos (69,1%) y 75 son conflictos latentes (30,9%); La mayor cantidad de conflictos sociales se ubica en las regiones de Ancash (31 casos) y Puno (22 casos); le siguen las regiones de Cusco (16 casos), Lima provincias (15 casos), Apurímac (15 casos), Cajamarca (14 casos) y Piura (14 casos).

Según la tipología de los conflictos sociales, podemos apreciar (Gráfico N° 1) que la abrumadora mayoría de ellos (60,9%) se tratan de conflictos socioambientales, le siguen los conflictos por asuntos de Gobierno Nacional y por asuntos de Gobierno Local (8,2% en cada caso), y los conflictos laborales (6,2%).

GRÁFICO N° 1  
INCIDENCIA DE CONFLICTOS SOCIALES SEGÚN TIPO



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 101.

Por su parte, el MTPE da cuenta también de la incidencia a nivel nacional de los conflictos laborales, según el registro (o tratamiento) que lleva a cabo la Dirección General de Trabajo:

**CUADRO Nº 3**  
**TIPO DE CONFLICTOS LABORALES EN LOS AÑOS 2011**

Causa/Motivo (General)	Causa/Motivo (Específico)	(%) 2011
A. Negociación colectiva	A1- No resolución de pliego de reclamos	53.5
	A2- Incumplimiento de convenios	3.5
B. Incumplimiento de normas legales y/o convencionales	B1- Registro de trabajadores en planilla	0.0
	B2- Pago de remuneraciones, asignaciones y/o gratificaciones	9.3
	B3- Depósitos de la CTS	0.0
	B4- Distribución de utilidades	2.3
	B5- Libertad sindical	4.7
	B6- Seguro complementario de riesgo	0.0
	B7- Incumplimiento de normas de seguridad y salud en el trabajo	1.2
	B8- Aumento de remuneraciones	0.0
	B9- Jornada atípica de trabajo	1.2
C. Despedido o amenaza de despido	C1- Despido arbitrario	2.3
	C2- Actos de hostilidad-maltrato	12.8
	C3- Cese colectivo	0.0
D. No laborales	D1- Reclamos a gestión de directorio	0.0
E. Otros	E- Otros	9.3

Fuente: MTPE. Elaborado por la Dirección de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral.

A partir de la data mostrada, podemos señalar que, dejando de lado los conflictos socioambientales (que le llevan más de 50 puntos porcentuales de diferencia al resto de conflictos), los conflictos laborales se ubican dentro del grupo de los tres tipos de conflictos más frecuentes en el país; y de aquellos, el 57% se origina en temas relativos a la negociación colectiva (no resolución del pliego de reclamos o incumplimiento del convenio).

### III. PERSPECTIVA ACTUAL: FUNCIONALIDAD DE LAS ORGANIZACIONES SINDICALES Y EL MARCO REGULADOR

#### 1. Funciones típicamente atribuidas

Como señala Alfredo Villavicencio, la evolución histórica por la que transitó la libertad sindical, desde su origen a partir de la cuestión social derivada de la revolución industrial hasta su reconocimiento y promoción en los principales

instrumentos internacionales de derechos humanos, da cuenta de la idoneidad que se le reconoce a la organización de los trabajadores para asumir un conjunto de funciones de particular relevancia en la sociedad<sup>(17)</sup>.

En efecto, siguiendo al citado autor, las organizaciones sindicales cumplen, en primer lugar, una función equilibradora “que busca compensar la asimetría de poder que existe entre el trabajador individualmente considerado y el empleador (...) [mejorando] la posición de los trabajadores en esta relación desigual, de modo que se obtengan cuotas mayores de igualdad material y justicia social”<sup>(18)</sup>. Así, la libertad sindical permite una “igualación” (vale decir, una “desigualdad compensatoria”), en la medida que permite constituir un contrapeso que limita y acota el poder económico del empleador<sup>(19)</sup>.

Asimismo, la organización sindical tiene como una de sus más trascendentes funciones la de componer o pacificar el conflicto laboral, a través de la representación de los intereses de los trabajadores y de la negociación colectiva que lleva a cabo con el empleador para obtener mejores condiciones de trabajo. En definitiva, a través del ejercicio de la libertad sindical y, particularmente, de la negociación colectiva, el propio sistema canaliza y encauza el conflicto inherente a la relación capital-trabajo, fomentando la celebración de acuerdos colectivos que permitan que las relaciones productivas se desarrollen de manera armónica<sup>(20)</sup>.

La tercera función que Villavicencio destaca es la normativa, pues a través del convenio colectivo —como producto del ejercicio del derecho a la negociación colectiva— la organización sindical y el empleador regulan con carácter vinculante las condiciones laborales aplicables a una determinada empresa o, incluso, a todo un sector productivo o gremio de profesionales. Esta función normativa adquiere especial relevancia desde la perspectiva del Derecho del Trabajo no solo porque genera un sistema de regulación autónomo que se adecúa a las condiciones particulares y cambiantes de una empresa o sector, sino porque tiene la vocación de articularse con la ley laboral en una relación de complementariedad, mejorando los mínimos legales y permitiendo, a su vez, que la autonomía individual la tenga como “piso” que se puede mejorar.

Muy vinculada a la anterior, la cuarta función reconocida a las organizaciones de trabajadores es la de fortalecer la cohesión social y la democracia sustancial, habida cuenta que a través de la negociación colectiva “no solo representan intereses económicos, sino también intereses sociales, y desde esa perspectiva el papel

(17) VILLAVICENCIO, Alfredo. *La libertad sindical en las normas y pronunciamientos de la OIT: sindicación, negociación colectiva y huelga*. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2007. p. 19.

(18) Loc. Cit.

(19) ERMIDA, Óscar. “Crítica de la libertad sindical”. En: *Derecho PUCP*, N° 68, 2012. p. 36.

(20) VILLAVICENCIO, Alfredo. Ob. cit., p. 20.

de las organizaciones sindicales no se reduce a fijar condiciones de trabajo, sino que se convierte en un componente muy importante de la democracia material<sup>(21)</sup>.

En efecto, como acertadamente apunta Óscar Ermida<sup>(22)</sup>, la libertad sindical es un elemento constitutivo de la democracia, y no solo de su noción material o sustancial, sino —sobre todo— de la democracia en un sentido formal. En primer lugar, porque a través de la “acción igualadora del sindicato” los trabajadores logran ejercer un importante número de derechos civiles que de otro modo no podrían ser efectivizados. En segunda instancia, porque los modernos sistemas democráticos y plurales, tienen como referente indispensable a los sindicatos, en tanto uno de los actores más representativos de dicho pluralismo.

Finalmente, la libertad sindical asume como función garantizar la vigencia efectiva del Derecho del Trabajo, en la medida que la organización colectiva de los trabajadores permite controlar al interior de las empresas el adecuado cumplimiento de la normativa laboral por parte del empleador, más aún en un contexto como el nuestro, en el que existe una marcada informalidad y una aparente vocación por el incumplimiento de la ley laboral. Como bien apunta Villavicencio, “podemos afirmar que en el plano del cumplimiento de las normas laborales, es mucha más efectiva la acción de una organización sindical que la de un ejército de inspectores<sup>(23)</sup>”, a lo que se suma lo indicado por Ermida: “por su sola presencia, el sindicato ya supone un cierto desincentivo a la violación de normas y derechos del trabajador; y claro está, su acción efectiva puede constituir un incentivo mayor al cumplimiento y prevenir violaciones<sup>(24)</sup>”.

Habiendo reseñado sucintamente las funciones tradicionalmente atribuidas a los sindicatos, corresponde identificar cuál de ellas permitiría acoger como un eventual “nuevo” (o reformulado) rol el de la participación de las organizaciones de trabajadores en los procesos de diálogo para la prevención y gestión de los conflictos sociales.

En nuestra opinión, la función vinculada al fortalecimiento de la cohesión social y de la democracia —sustancial y formal— constituiría la plataforma idónea para dinamizar y fortalecer la participación de los sindicatos en la prevención y gestión de los conflictos sociales. En tal sentido, debemos analizar ahora en qué medida el marco normativo vigente brinda márgenes de actuación más o menos amplios para que las organizaciones de trabajadores puedan asumir esta función en su sentido más amplio y comprensivo.

(21) *Ibidem*, pp. 21-22

(22) ERMIDA, Óscar. *Ob. cit.*, pp. 36-37.

(23) VILLAVICENCIO, Alfredo. *Ob. cit.* p. 23.

(24) ERMIDA, Óscar. *Ob. cit.*, p.37.

## 2. Marco normativo vigente

Siguiendo a Javier Neves<sup>(25)</sup>, la reforma de los años noventa introdujo una nueva regulación en materia de relaciones colectivas de trabajo que constituyó una mejora —respecto del sistema del régimen militar de la década de 1970— en tres aspectos centrales: (i) disminuyó la injerencia del Estado sobre las negociaciones colectivas; (ii) permitió la pluralidad sindical; y, (iii) abrió diversas vías para la solución de los conflictos colectivos, como son la conciliación, la mediación y el arbitraje.

No obstante ello, nos recuerda el citado autor, estas mejoras no se extendieron a aspectos centrales de la materia, por lo que resultaron insuficientes para consolidar a los sindicatos frente al empresariado, cuyo poder se había reforzado enormemente en el campo de las relaciones individuales de trabajo.

En efecto, hay cuatro aspectos clave por los que la reforma de los noventa debilita la potencialidad de la negociación colectiva<sup>(26)</sup>: (i) adopta un modelo primitivo de fuero sindical, protegiendo solo a ciertos dirigentes frente al despido; (ii) orienta compulsivamente la negociación colectiva al nivel de empresa, eliminando prácticamente la negociación a niveles de rama de actividad o gremio; (iii) establece una vigencia temporal de los beneficios pactados en los convenios colectivos; y, (iv) asume un modelo estático de huelga: solo para fines profesionales y supone el cese total de labores con abandono del centro de trabajo.

De los aspectos antes indicados, nos interesa resaltar dos para los fines del presente ensayo: la preferencia por la negociación colectiva a nivel de empresa y la adopción de un modelo de huelga estático.

Sobre lo primero, un importante estudio acerca del contenido de la negociación colectiva en el país<sup>(27)</sup> ha evidenciado que “en lo posible, los sindicatos pretenden negociar a nivel de rama a fin de contar con un sistema negocial centralizado. (...) Por su parte, los gremios empresariales tienden a fortalecer la negociación colectiva a nivel de empresa a fin de descentralizar el sistema negocial existente en el país<sup>(28)</sup>”. A mayor abundamiento, basta recordar que ha tenido que ser a través de sendas sentencias del Tribunal Constitucional que se recuperó el nivel de negociación colectiva a nivel de rama de actividad en la construcción y en los puertos.

Sobre lo segundo, señalar que el Comité de Libertad Sindical, órgano de control especializado de la OIT, ha establecido que “los intereses profesionales y

(25) NEVES, Javier. *Balance de la Reforma Laboral - Documento de trabajo.* DESCO, Lima, 1999.

(26) *Idem*.

(27) TOYAMA, Jorge; UGAZ, Mauro y Luis VINATEA. *Los convenios colectivos en el Perú. ¿Cómo están negociando hoy las empresas y sindicatos?* Lima: Gaceta Jurídica, 2009. 653 p.

(28) *Ibidem*, pp. 30-31.

económicos que los trabajadores defienden mediante derecho de huelga abarcan no solo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en la empresa y que interesan directamente a los trabajadores<sup>(29)</sup>.

Si a los aspectos legales antes mencionados se suma el hecho de que la reforma laboral en el aspecto individual condujo a una extendida precarización del empleo, y esta generó una situación de extrema debilidad en la base misma de la vida sindical, tendremos la explicación de la grave crisis sindical presente al día de hoy en el Perú<sup>(30)</sup>.

En suma, consideramos que el marco normativo vigente en materia de relaciones colectivas de trabajo delimita márgenes bastante estrechos para que las organizaciones de trabajadores puedan asumir una actuación potenciada en los procesos de diálogo para la prevención y gestión de los conflictos sociales. Ello, en la medida que nuestro sistema de negociación colectiva es uno desconcentrado o atomizado y que nuestro modelo de huelga deja de lado la búsqueda de soluciones a cuestiones de política económica y social, lo que debilita enormemente la legitimidad de la organización sindical para canalizar los intereses de importantes grupos de actores sociales, dificultando así sus posibilidades de fortalecer la cohesión social.

#### IV. RETOS Y OPORTUNIDADES: LOS SINDICATOS COMO ACTORES RELEVANTES PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Aun cuando la normativa laboral vigente pareciera dejar poco margen de actuación a los sindicatos en materia de prevención y gestión de los conflictos sociales, la normativa especial podría dar ciertas luces acerca de cuál podría ser su rol y actuación en el tema en cuestión.

(29) OIT. *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Quinta edición (revisada), 2006. p. 116.

(30) Como señalan Cuadros y Sánchez, luego de la reforma laboral de la década de los noventa, las tasas de sindicación y la cantidad de convenios colectivos registrados sufrieron una drástica caída: en Lima Metropolitana, por ejemplo, el porcentaje de trabajadores sindicalizados se redujo del 21,9% en 1990 al 4,2% en 2007; mientras que el número de convenios colectivos registrados a nivel nacional disminuyó de, aproximadamente, 2000 en 1990 a poco más de 500 en 2009. Entre las principales razones que explicarían esta disminución en la tasa de sindicación se encuentran el límite mínimo de trabajadores impuesto para constituir un sindicato (20 trabajadores para sindicato de empresa), el uso intensivo de la contratación temporal por parte de la mediana y gran empresa, el crecimiento del empleo en el segmento de la microempresa, el incremento de la informalidad laboral, así como el debilitamiento de la capacidad fiscalizadora de la Autoridad Administrativa del Trabajo, entre otras. CUADROS, Fernando y SÁNCHEZ, Christian. "El rol estatal de fomento de la negociación colectiva". En: *Libro del III Congreso Nacional de la SPDTSS*, 2008.

Según los "Lineamientos y Estrategias para la Gestión de Conflictos Sociales", aprobados por Resolución Ministerial N° 161-2011-PCM, la gestión del conflicto social supone un proceso mediante el cual una instancia del Estado adopta acciones e instaura mecanismos participativos y de toma de decisión ante una posible situación de conflicto social o un conflicto social manifiesto, articulando acciones y generando espacios de diálogo para abordar propuestas de solución integral.

Durante la gestión del conflicto social se impulsan espacios de diálogo y se busca la concurrencia de todos los actores involucrados, dentro de un marco de equidad, consenso e interculturalidad. Estas acciones están comprendidas en tres etapas: prevención, tratamiento y seguimiento.

De ellas, nos interesa llamar la atención sobre la prevención del conflicto social, toda vez que se trata de una cierta perspectiva de intervención que se enfoca en la posibilidad de prever la aparición o escalamiento de un conflicto social, de manera que los actores, o la población en general, puedan trabajar sobre la problemática y causas estructurales del conflicto o potencial conflicto y buscarle soluciones.

Parece claro que desde la perspectiva de la PCM, la participación de los actores sociales resulta fundamental para la gestión de los conflictos sociales, sobre todo en su etapa de prevención, y que la noción de actores no se limita a los protagonistas directos cuyos intereses se contraponen, sino al conjunto de actores sociales que tiene mayor o menor incidencia—incluso indirecta—sobre el tema controvertido; esto claramente incluye, en nuestra opinión, a las organizaciones sindicales.

Más aún, consideramos que una evaluación de los márgenes normativos vigentes para la actuación de los sindicatos en la prevención y gestión de los conflictos sociales resulta necesaria también en la línea de apuntar a lo que Villavicencio denomina un modelo democrático de relaciones colectivas<sup>(31)</sup>, cuyos rasgos principales serían los siguientes:

- a) Concepción dialéctica de las relaciones de trabajo y asignación al conflicto de un papel funcional dentro del esquema constitucional.
- b) Consagración de la autonomía colectiva como pieza esencial del sistema normativo.
- c) Intervención promocional y alimentadora del sistema por parte del Estado como noción de cierre de excepcional trascendencia (fortalecer las organizaciones sindicales y empresariales y los canales de negociación para que sean estas las que luego se hagan cargo de la regulación).

(31) VILLAVICENCIO, Alfredo. "El modelo de relaciones colectivas peruano: del intervencionista y restrictivo al promocional". En: *Derecho PUCP*, N° 68, 2012. pp. 563-565.

Así, cobra vital importancia “recordar que en una sociedad verdaderamente democrática, las organizaciones sindicales cumplen la función de representación general de los intereses de los trabajadores, pero no solo actúan como agentes económicos en la negociación colectiva, lo hacen también como agentes sociales que expresan la identidad social de los trabajadores, frente a los demás actores sociales y frente al Estado”<sup>(32)</sup>.

En similar sentido, Rosenbaum encuentra que gradualmente los contenidos de la negociación colectiva en América del Sur se han ido ampliando por la necesidad de atender los nuevos desafíos que plantea el mundo del trabajo (v. gr.: reestructuraciones, innovación tecnológica, capacitación y formación), pero también como resultado de los mayores grados de democratización que vienen adquiriendo los sistemas de relaciones laborales.

Por ello, afirma el citado autor, que “la negociación colectiva (...) contribuye a facilitar el relacionamiento entre los actores sociales, asegurando la efectividad de la libertad sindical, de la autonomía colectiva y de la paz social. (...) [El convenio colectivo] ha demostrado asimismo su importancia como variable para el gobierno del sistema de relaciones laborales que forma parte del sistema político, por la incidencia que sus costos y regulaciones representan a nivel macroeconómico y social”<sup>(33)</sup>.

En definitiva, sea porque existe ya reconocida una cierta participación a las organizaciones de trabajadores —en tanto actor social relevante— en la gestión y prevención de conflictos sociales, o porque la tendencia de un Estado Social de Derecho debería ser la de apostar (o inclinarnos, al menos) por un modelo democrático de relaciones colectivas de trabajo, consideramos que el rol actual de las organizaciones sindicales en los conflictos sociales debería ser objeto de una reevaluación —desde la normativa y nuestro imaginario— a fin de potenciar su actuación e incrementar las oportunidades de contar con más y mejores actores partícipes de la gestión y prevención de los conflictos sociales.

## V. CONCLUSIONES

1. Un crecimiento macroeconómico sostenido y un marco político de respeto a la institucionalidad democrática y a las libertades públicas constituyen el escenario en que los conflictos sociales se hacen explícitos y se materializan.
2. Las dos principales instituciones del Estado encargadas de monitorear y gestionar los conflictos sociales (la DP y la PCM) priorizan su preocupación de manera diferenciada: la primera en la potencial vulneración de los derechos ciudadanos y la segunda en la gobernabilidad democrática. No obstante, es

(32) *Ibidem*, p. 165.

(33) ROSENBAUM, Jorge. *Ob. cit.*, p. 102.

de destacar que para ambas, el conflicto laboral es claramente un conflicto social.

3. Desde la doctrina laboral se evidencia también una clara conexión entre el conflicto social y el conflicto laboral (género-especie), aunque esa conexión pareciera estar configurada por un marco normativo que atribuye a las organizaciones de trabajadores y de empleadores unas ciertas funciones y roles que les brindan márgenes de actuación más o menos amplios según el ordenamiento que se trate.
4. El marco normativo vigente en nuestro país establece márgenes bastante estrechos para que las organizaciones de trabajadores puedan asumir una actuación potenciada en los procesos de diálogo para la prevención y gestión de los conflictos sociales.
5. Lo anterior se debe a que nuestro sistema de negociación colectiva atomizado y el modelo de huelga estático debilitan enormemente la legitimidad de la organización sindical para canalizar los intereses de importantes grupos de actores sociales.
6. En nuestra opinión, el rol actual de las organizaciones sindicales en los conflictos sociales debe dinamizarse y fortalecerse, para atender el rol que prevé la normativa de la PCM, pero principalmente porque la tendencia de un Estado Social de Derecho debería ser la de apostar por un modelo democrático de relaciones colectivas de trabajo.