

# Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América Latina

Maria-Luz Vega-Ruiz

DECLARATION/WP/28/2004

**Working Paper**

**Libertad de asociación, libertad sindical y  
el reconocimiento efectivo del derecho  
de negociación colectiva en América Latina**

*El desarrollo práctico de un principio fundamental*

by

Maria-Luz Vega-Ruiz

**International Labour Office  
Geneva**

April 2004



---

## Prefacio

La Conferencia Internacional del trabajo adoptó en Junio de 1998 la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento. Dicho instrumento obliga a los estados Miembros a respetar, promover y hacer realidad la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. El programa In focus para la Promoción de la Declaración es responsable dentro de la Organización de los procedimientos ligados a los mecanismos de seguimiento, así como de las actividades de cooperación técnica ligadas a este instrumento. El programa se encarga también de la sensibilización, de la asistencia y la asesoría, así como de la investigación sobre diferentes temas relativos a los derechos fundamentales en el trabajo. Es por ellos que la serie documentos de trabajo está destinada a estimular la discusión sobre cuestiones relativas a la Declaración, expresando el punto de vista de los autores y no necesariamente el de la OIT.

La libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva son el objeto del próximo Informe Global, que es parte central del Mecanismo de Seguimiento de la Declaración. Los estudios sobre el tema salpican la actualidad y son objeto del más caluroso interés por parte de los actores sociales. Los derechos relativos al ejercicio efectivo de la libertad de asociación siguen siendo uno de los déficits más claros para conseguir cumplir con la agenda de trabajo decente que promueve la OIT.

Con este documento el programa In focus para la promoción de la Declaración intenta abrir nuevas bases para la reflexión y el debate sobre la situación en una región concreta y caracterizada por el mayor número de quejas ante los órganos de control de la organización. La visión del documento no es ningún modo pesimista, ya que, de un lado, los graves problemas a analizar las buenas prácticas y avances, proponiendo nuevos temas, retos y análisis que permitan tanto a nuestros constituyentes como a la sociedad civil en general avanzar en cumplir los objetivos de la OIT. Así mismo el documento revisa con detalle la cooperación técnica estableciendo bases para el diseño de futuros programas. La autora, María Luz Vega, conocida laboralista en la región es funcionaria del Infocus para la Promoción de la Declaración.

Con esta nueva publicación esperamos fomentar en los investigadores y en los actores sociales análisis y propuestas que sirvan para proseguir el camino de la aplicación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y en particular el que es objeto de nuestro estudio

Abril 2004

Zafar Shaheed  
Director a.i. del Programa In Focus  
para la Promoción de la Declaración

---

## Índice

<b>Prefacio</b> .....	<b>i</b>
<b>Acrónimos y siglas</b> .....	<b>iii</b>
<b>Marco del estudio</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<i>Las Américas: la dinámica del nuevo mundo en un contexto global</i> .....	3
<i>El respeto a los derechos fundamentales en el trabajo ¿ Cual es la situación en las Américas?</i> 5	
<i>La libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva en las Américas ¿Estamos lejos?</i> .....	7
<b>Parte 1: Libertad sindical y de asociación y derecho a negociar colectivamente en América latina: ¿asignatura pendiente?</b> .....	<b>9</b>
<i>Las cifras: situación heterogénea y falta de precisión</i> .....	9
Los problemas de encuadramiento .....	9
Las tendencias .....	14
<i>La dinámica de las relaciones laborales: principales características</i> .....	21
Un contexto marcado por la ley .....	24
Una realidad compleja: un Estado intervencionista y un servicio administrativo poco eficiente .....	30
Un ambiente hostil y un desarrollo difícil: la búsqueda del progreso .....	34
<i>Los nuevos trabajadores, las situaciones nuevas</i> .....	35
Radiografía de los actores sociales.....	39
<i>El conflicto: una realidad latente</i> .....	43
<i>La negociación colectiva: buscando rumbos</i> .....	44
<i>La integración y la negociación transnacional: trabajando en la globalización</i> .....	49
<i>Dialogo social: una nueva dimensión revitalizada</i> .....	51
<i>La Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo, la libertad sindical y la negociación colectiva</i> .....	53
<b>Parte 2: La cooperación técnica: ¿un instrumento efectivo?</b> .....	<b>55</b>
<b>Parte 3: Las bases para continuar en la promoción del principio de libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. La cooperación técnica en la región en aras a la efectiva aplicación del principio</b> .....	<b>63</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>68</b>

---

## Acrónimos y siglas

<b>ACTRAV-OIT</b>	departamento de la OIT de actividades con los trabajadores
<b>CACIF</b>	Comité coordinador de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y financieras (Guatemala)
<b>CAT</b>	Central Autónoma de trabajadores Brasil
<b>CATS</b>	Central Autónoma de Trabajadores de el Salvador
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América latina
<b>CEACR</b>	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT
<b>CEATAL</b>	Comisión empresarial de asesoramiento técnico
<b>CIOSL</b>	Confederación Internacional de organizaciones sindicales libres
<b>CGT</b>	Confederación General de Trabajadores ( Argentina)
<b>CGT</b>	Confederación General de trabajadores Brasil
<b>CGT</b>	Confederación General de trabajadores de el Salvador
<b>CMT</b>	Confederación Mundial del Trabajo
<b>CNUSD</b>	Consejo nacional de Unidad Sindical de República Dominicana,
<b>CONATO</b>	Consejo nacional de Trabajadores organizados de Panamá,
<b>CONAPRO</b>	Concertación nacional programática (Uruguay)
<b>CONEP</b>	Consejo Nacional de Empresas privadas (Panamá)
<b>CONPES</b>	Consejo nacional de Planificación Económica ( Nicaragua)
<b>COSATE</b>	Consejo Sindical de asesoramiento técnico
<b>CROC</b>	Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos. ( México)
<b>CTA</b>	Confederación de trabajadores autónoma (Argentina)
<b>CTM</b>	Confederación de Trabajadores de México
<b>CTS</b>	Central de trabajadores de el Salvador
<b>CTD</b>	Central de trabajadores democrática (el Salvador)
<b>CTV</b>	Confederación de trabajadores de Venezuela
<b>CUT</b>	Confederación unitaria de trabajadores Brasil
<b>CUT</b>	Confederación unitaria de trabajadores Chile
<b>CUT</b>	Confederación unitaria de trabajadores Colombia
<b>CUT</b>	Central de Trabajadores unitaria (Perú)
<b>CUTH</b>	Central unitaria de trabajadores hondureños
<b>FEDECAMARAS</b>	Federación de Cámaras de Venezuela
<b>FS</b>	Fuerza Sindical Brasil
<b>FUT</b>	Frente Unitario de Trabajadores en Ecuador
<b>GAS</b>	Gran Alianza sindical (Guatemala)
<b>IPEC-OIT</b>	Programa de la OIT para la erradicación del trabajo infantil
<b>LGT</b>	Ley general de trabajo de Bolivia
<b>MERCOSUR</b>	Mercado Común del Sur
<b>OEA</b>	Organización de Estados Americanos
<b>OIE</b>	Organización internacional de empleadores
<b>PEA</b>	Población Económica Activa
<b>RELACENTRO-OIT</b>	Proyecto de la OIT para la libertad sindical y negociación colectiva en Centro América y Belice
<b>SDS</b>	Social Democracia Sindical Brasil
<b>UGT</b>	Unión general de trabajadores ( Guatemala),
<b>UNT</b>	Unión nacional de trabajadores (México)



---

## Marco del estudio<sup>1</sup>

Aprobada por la Conferencia Internacional del trabajo en su 86a. reunión en junio de 1998 y forjada a partir de lo previsto en la Constitución de la OIT, la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento constituye un nuevo tipo de herramienta jurídica que reafirma por parte de los gobiernos y de los interlocutores sociales la universalidad de dichos principios y derechos (Kellerson, 1998, Págs. 247-248).

Su función esencial desde su aprobación, hace ya cuatro años, ha sido, por una parte, intentar conciliar la preocupación por estimular los esfuerzos que todos los países dedican a lograr que el progreso social vaya a la par con el progreso de la economía, con la de respetar la diversidad de situaciones, las posibilidades y las preferencias de cada país por la otra. Además, los principios y derechos fundamentales han sido reconocidos como uno de los cuatro pilares del trabajo decente, concepto sobre el que gravita la labor actual de la OIT (OIT, 1999).

La Declaración, así mismo, expresa el compromiso solemne de la Organización de movilizar sus recursos presupuestarios y su influencia para ayudar a sus Miembros a alcanzar tales objetivos (párrafo III.B.1 de la Declaración). Este compromiso se traduce, entre otros instrumentos, en la elaboración de los Informes Anual y Global, instrumentos ambos que forman el mecanismo de Seguimiento de carácter promocional que figura en el anexo a la Declaración. Los dos Informes se redactan bajo la responsabilidad del Director General y sobre la base de las informaciones oficiales reunidas y evaluadas con arreglo a procedimientos establecidos.

Ambos Informes, tienen como objetivo avanzar en el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales. El Global aspira a presentar un panorama general de los avances realizados en un período determinado en relación con un principio, tanto en los países que hayan ratificado los convenios fundamentales correspondientes, como en los que no lo hayan hecho, constituyendo a la vez, una base para evaluar la eficacia de las medidas tomadas en el ciclo transcurrido, y un punto de partida para establecer un plan de acción que permita determinar las prioridades futuras de la Organización con relación a la aplicación de los principios y derechos fundamentales mediante actividades de cooperación técnica. Por su parte, el Informe Anual está integrado por memorias de los gobiernos en las que se describen los esfuerzos para respetar los principios y derechos, así como los comentarios de las organizaciones de trabajadores y empleadores al respecto, sirviendo como base para que los países puedan medir su propio progreso. Un grupo de expertos asesores independientes introduce el Informe Anual a fin de llamar la atención sobre los aspectos que merezcan, en su caso, una discusión más detallada por parte del Consejo de Administración de la OIT.

La perspectiva mundial que recogen los Informes ha sido acogida con interés (y discutida tripartitamente) en las sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo y el Consejo de Administración de la OIT, animando debates entre los diferentes Estados Miembros y los actores sociales, y generando cada vez mayor afán en conocer mejor los temas en ellos reflejados y en

---

<sup>1</sup> Especiales gracias a Daniel Martínez, Director Regional Adjunto para las Américas por sus pertinentes comentarios y apoyo en el desarrollo y ejecución del presente trabajo, así como a mis colegas de la Oficinas Subregionales, Juan Manuel Sepúlveda y Lais Abramo que además de algunos comentarios, facilitaron gentilmente los documentos de trabajo sobre distintas investigaciones regionales y subregionales antes de su publicación definitiva.



---

emprender acciones efectivas y practicas, a todos los niveles, para lograr el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales.

En este contexto y con el objetivo de trabajar en el cumplimiento de la obligación constitucional de aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales para conseguir un trabajo decente, el Infocus para la promoción de la Declaración junto con la Oficina Regional para las Américas se ha planteado la posibilidad de realizar un análisis general de la situación en América latina con relación a cada uno de los principios (separadamente), basado en las informaciones oficiales, o debidas con arreglo a procedimientos establecidos, y considerar, de forma paralela, la elaboración de un plan de acción (propuestas de cooperación y asistencia técnica) sobre la base de la valoración de la eficacia de la asistencia aportada por la OIT.

El presente documento pretende así evaluar, desde una perspectiva analítica y en función de las actividades de asistencia y cooperación técnicas ya realizadas por la OIT y de los pedidos en tal sentido formulados por los actores sociales, las necesidades nacionales, subregionales, y regionales de América latina en relación con el primer principio contenido en la Declaración, es decir la *libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva*, teniendo en cuenta sus características y su situación<sup>2</sup>. El fin del documento es, por tanto, reflejar de forma activa un principio fundamental, su situación actual, los problemas y las buenas prácticas y desde una evaluación objetiva, establecer las prioridades de una futura cooperación.

La presente versión, es una edición editada y puesta al día del documento original publicado en Marzo 2003 y esencialmente contiene la misma estructura y enfoque<sup>3</sup>. La autora, en esta revisión, ha añadido algunos datos acaecidos desde entonces, y ha actualizado algunas informaciones.

Queda bien entendido que el presente estudio sigue siendo descriptivo y propositivo y que no se juxtapone, ni completa los posibles comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Su fin es evaluar, a partir del presente, las necesidades futuras a desarrollada por la Oficina para conseguir la aplicación efectiva de este principio.

---

<sup>2</sup> Es necesario señalar que el presente estudio no forma parte de ningún mecanismo de Seguimiento de la Declaración, ni completa las observaciones y recomendaciones de los Órganos de Control de la Organización. Se trata de un estudio general que expresa las opiniones de la autora sobre la base de las informaciones expuestas.

<sup>3</sup> OIT, Documento de información del mismo nombre, marzo 2003 (disponible sólo mimeo o en versión electrónica PDF, [webb oit.ilo.org/decl/](http://webb.oit.ilo.org/decl/)).

---

## Introducción

### Las Américas: la dinámica del nuevo mundo en un contexto global

Extendida en un área de diversidad geográfica, étnica, cultural, económica e incluso lingüística, América latina es un continente lleno de complejidades, matices e ideas comunes que nacen de un mismo pasado. Si bien sus características nacionales hacen muy diferentes a cada uno de los países, existen rasgos similares que permiten establecer una tipificación general.

¿Cuál es el contexto actual?<sup>4</sup>

En lo económico y tras una etapa de relativa euforia en la década de los noventa -consecuencia de que la economía crecía a tasas relativamente altas, sustentadas en grandes flujos de inversión externa, con baja inflación y con equilibrios macroeconómicos-, la crisis de 1997 afectó gravemente los equilibrios hasta entonces mantenidos, generando graves efectos sociales. El desempleo y la informalidad han aumentado, al igual que la pobreza, los servicios públicos se han deteriorado, y el malestar social ha crecido afectando a la estabilidad política que se ha hecho nuevamente presente en varios países. De hecho, la CEPAL señala que la actividad económica regional cayó en un 0.6% en el 2002 y que como consecuencia empeoraron en general las condiciones de vida de gran número de latinoamericanos (CEPAL 2003 a). Para el 2003, el mismo informe prevé que América latina y el Caribe crecerán apenas un 2%, lo que posibilitará un crecimiento per cápita levemente positivo, aunque demasiado modesto para mejorar la situación social de la región.

Muchos países han salido o están comenzando a salir de la recesión (el caso de Argentina es el más relevante), mientras que otros como, Colombia, Perú o Venezuela aún luchan por reactivar sus economías. Sin embargo, incluso en aquellos países que han recuperado o que presentan desarrollos interesantes (Argentina y Brasil, esencialmente), el deterioro social y laboral producido por la crisis se mantiene.

En el conjunto de los países latinoamericanos la tasa de desempleo urbano, que oscilaba entre 5.5% y 6.5% de 1990 a 1994, ha comenzado a elevarse a partir de 1995 llegando a finales de la década a niveles cercanos al 8.5%<sup>5</sup>. Una evolución diferente se observa en los países del Caribe con economías más grandes, ya que en ellos la tasa de desempleo ha seguido una evolución descendente. El desempleo de las mujeres supera en aproximadamente un 45% la tasa de desempleo global o promedio ( y tiende a agravarse), mientras que el desempleo de los jóvenes casi la duplica. Como señala el Panorama laboral de OIT (2003b), el balance del mercado de trabajo aún es sombrío: persisten los altos niveles de desempleo (10,7% en el 2003) y se crean empleos de menor calidad.

---

<sup>4</sup> Las presentes cifras y datos, parten de lo reflejado en el informe de la OIT a la XV Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas *Globalización y Trabajo decente en las Américas*. Algunos datos han sido actualizados en función de las fuentes disponibles para esta versión revisada ( citadas).

<sup>5</sup> Estas tasas podrían ser incluso mayores, dependiendo de la fuente que se utilice. Así, el censo 2001 de Brasil arroja una tasa de desempleo abierto de cerca de 16%, muy superior a la tasa de 9% que ofrecen las encuestas de hogares.

---

En general, se estima que el aumento del empleo debería posibilitar una mayor cantidad de personas afiliadas a los sistemas de seguridad social y, por ello, estabilidad financiera de las instituciones de protección social. Sin embargo, en la región, el porcentaje de asalariados del sector formal que cotizan en la seguridad social disminuyó de 80.6% en 1990, a 78.9% en 2002, y el de los asalariados informales, de 29.2% a 27% en el mismo período.

La productividad del trabajo en el conjunto de América Latina y el Caribe se ha mantenido estancada en el período 1990-2001, pues si bien hasta 1998 se observaba una modesta tasa de 0.3% de crecimiento anual, en los últimos tres años esa tasa se tornó negativa. Según el Panorama laboral (2003b), la productividad media de los trabajadores se redujo en el 2003 en -0.5%, como consecuencia de que el aumento del PIB (1.5%) fue acompañado por un aumento relativamente mayor del empleo (2%) en los nueve primeros meses del año.

Durante el período 1990-2001, los salarios reales en la industria aumentaron en la región en un 1.8% anual y los salarios mínimos en un 0.9%. Este crecimiento no logró, sin embargo, que se recuperaran los niveles salariales de 1980, ya que en la actualidad los salarios mínimos equivalen al 70% de los que existían veinte años atrás, y los industriales al 98%. Conforme al Panorama laboral 2003, ha empeorado el poder adquisitivo de los salarios mínimos (-1.6% en los tres primeros meses del 2003).

Desde una perspectiva global y en relación con las cifras anteriores, las Américas se enfrentan a un aumento de la pobreza y al deterioro social, a la acentuación de los movimientos migratorios y al crecimiento de la marginalidad y la exclusión, lo que se expresa esencialmente en la situación de los grupos indígenas y en las poblaciones campesinas. Según la CEPAL (adelanto Panorama social)<sup>6</sup> 55 millones de latinoamericanos y caribeños padecían algún grado de subnutrición a finales de la década pasada, y considerando que el 11 % de la población esta subnutrida.

El trabajo infantil, por ejemplo, es una consecuencia inmediata de este deterioro. De hecho en el año 2000, 15 millones de jóvenes entre 15 a 19 años, de un total de 49.4 millones, habían abandonado la escuela, y de ellos un 70% lo había hecho antes de terminar la primaria (CEPAL 2002 a).

Pero medir la situación de un país no es sólo objeto de la economía, aunque algunos aspectos sean percibidos como cuestiones estrictamente económicas. La inserción social, la estabilidad familiar e individual, la igualdad entre los géneros y entre individuos cualquiera que sea su condición, su capacidad de expresarse libremente en lo social afiliándose a organizaciones que representen sus intereses profesionales, y en grado central su libertad y su derecho para ejercer actividades productivas, son, entre otros, indicadores de desarrollo, aunque no pocas veces sean soslayados a la hora de tomar decisiones de política económica.

La Carta Democrática Americana, recientemente aprobada por la OEA, recuerda que “la promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como

---

<sup>6</sup> CEPAL 2003 a).

---

en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio” (Art. 10).

En este contexto, respetar los derechos fundamentales revisar su índice de cumplimiento y garantizar políticas que progresen en tal sentido es una obligación de los Estados, no sólo como miembros de la OIT, sino como miembros de la comunidad internacional.

### **El respeto a los derechos fundamentales en el trabajo ¿ Cual es la situación en las Américas?**

La región enfrenta, así mismo, serios problemas en lo relativo al respeto a los derechos fundamentales. Quizás la muestra más patente sean los problemas derivados de la puesta en práctica de los principios y derechos fundamentales, asumidos por los países y expresados en diferentes instrumentos universales (entre ellos los de la OIT), que no siempre resulta muy efectiva.

La insuficiente aplicación de los principios, es por ejemplo evidente, si se observa en el número elevado de observaciones y solicitudes directas emitidas cada año por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en relación con los Convenios ratificados, así como en el número de quejas (específicamente con relación a los temas de libertad sindical y negociación colectiva), que en virtud de los artículos 24 y 26 de la Constitución de la OIT se presentan ante los órganos de control (el número de quejas representa en las Américas más del 52% del total mundial). La propia CEPAL en el adelanto del Panorama Social de América latina 2002-2003 ( CEPAL 2003 a) señala que, si bien los países de la región han ratificado de forma general los Convenios internacionales y en consecuencia modificado en algunos casos la normativa interna, persiste como problema, el incumplimiento de la legislación, es decir la aplicación en al practica de los principios.

Las liberaciones de trabajadores en régimen de esclavitud, o el uso constatado por organizaciones internacionales de trabajo obligatorio de indígenas en minas de oro artesanales de Perú (basadas en servidumbres por deudas)<sup>7</sup>, son algunos de los ejemplos<sup>8</sup> que nos permiten verificar la existencia de trabajo forzoso. El caso de Brasil resulta muy ilustrativo, en particular por los esfuerzos realizados para solucionar el problema. Entre 1995 y el 2000 se estiman en 1834 los trabajadores rescatados. Igualmente en el 2002, fueron rescatados 2.306 trabajadores y en el 2003, 4.852, todos ellos localizados principalmente en los estados de Pará, Mato Grosso y Maranhão<sup>9</sup>. El valor total de las indemnizaciones laborales recaudadaos por expedientes administrativos relativos a trabajo forzoso ascendió a 5,7 millones de reales en el 2003.

---

<sup>7</sup> Observación individual sobre el Convenio sobre trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) a Perú publicada en 1999. En ella Comisión toma nota de los comentarios de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) sobre las prácticas de trabajo forzoso a las que se ven sometidas los miembros de pueblos indígenas de las regiones de Atalaya y Ucayali (fuente iloex-OIT).

<sup>8</sup> Para más información ver OIT 2001, en particular Págs. 22 a 31.

<sup>9</sup> Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo de Brasil, 2002. Datos en relación con las operaciones de la Unidad Móvil Especial de Inspección.

---

El trabajo infantil es una lacra constatada ampliamente<sup>10</sup>, ya que la edad mínima legal es con frecuencia vulnerada, en especial con relación a los trabajos más peligrosos. Según el informe de la OIT, un *Futuro sin trabajo infantil*, en América Latina en el 2002 se estimaba que existían, al menos 17,4 millones de menores trabajadores, lo que suponía que uno de cada 5 niños/as latinoamericanos / as participa en actividades laborales. Dichas estimaciones sugieren que el 50% se concentra en las comunidades campesinas, y que el trabajo infantil en la Región se asienta en el sector informal (90%). Por citar algunos ejemplos, en Ecuador trabajan alrededor de 500 mil menores entre 5 y 14 años<sup>11</sup>, en Perú, 1,8 millones de niños/as entre 10 y 14 años<sup>12</sup> y en Colombia se estima que más de 700 mil niños/as entre 10 y 14 años están ocupados<sup>13</sup>. En Argentina para el 2003, se calculaban en 252.683 niños/as trabajadores/as entre 10 y 14 años (8.8% de la población de esa edad). En Brasil existían 2.908.341 niños/as entre 5 y 14 años trabajando, y en Chile las cifras señalaban 47.000 niños/as entre 6 y 14 años que trabajaban regular u ocasionalmente. En Paraguay son 658.793 los/as niños / as entre 10 y 14 años, de los cuales se estima que 233.096 realizan actividades laborales. En Uruguay, en las áreas urbanas, existen 34.000 niños/as entre 5 y 17 años que trabajan<sup>14</sup>.

Con relación al principio de no-discriminación, se comprueba la persistencia de las denuncias sobre incumplimiento a normas internacionales tanto en el ámbito de la OIT, como ante la Corte Interamericana de derechos humanos. Además, la disparidad y discriminación entre mujeres y hombres trabajadores es un hecho ampliamente ilustrado (las mujeres representan actualmente en promedio el 40% de la PEA urbana en América Latina, constatándose que hay más mujeres que hombres en situación de pobreza). Según el Panorama laboral de 2003, las tasas de participación laboral de las mujeres, se sitúa por encima del 40% en Argentina, Nicaragua, Paraguay y Perú y, en general, nunca es inferior al 30%. La tasa de participación femenina se ha incrementado en términos generales entre 1995 y 2002 aunque, siguen siendo significativamente inferiores a las de los hombres (OIT, 2003b). A la vez sus tasas de desempleo y de participación en el sector informal, siguen siendo superiores. Esos fenómenos están relacionados, entre otros factores, con la persistencia de la división sexual del trabajo, con la desigualdad existente en el acceso a los recursos productivos (crédito, tecnología, información, capacitación) y con la permanencia de una fuerte segmentación ocupacional en el mercado de trabajo, que, al producir una baja valoración económica y social de las tareas mayoritariamente desempeñadas por las mujeres (y que son asociadas básicamente a esas funciones de “cuidado”), incide en los menores ingresos obtenidos en ese tipo de ocupaciones. Conforme al mencionado Panorama laboral, las mujeres carecen en mayor medida de protección social, de remuneraciones adecuadas y no se respeta en general la libre asociación, afectándoles este último aspecto de forma particular. El avance del Panorama Social de la CEPAL (2003a), confirma que son las mujeres las que sufren con más severidad el desempleo (entre 1990 y 1999, la tasa de desempleo masculino creció 2,9 puntos y el femenino un 6.1%), la discriminación salarial y las restricciones de tiempo.

---

<sup>10</sup> No hay que olvidar que la OIT estima que en el año 2002, 246 millones de niños y niñas entre 5 y 17 años están inmersos en alguna actividad productiva en todo el mundo. De ellos, 170 millones están expuestos a las peores formas, SIMPOC 2002.

<sup>11</sup> Fuente: OIT/IPEC. Programa de Información Estadística y Monitoreo en Materia de Trabajo Infantil–SIMPOC 2002.

<sup>12</sup> Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares-Cuarto Trimestre 2001.

<sup>13</sup> Fuente: DANE. Encuesta de Trabajo Infantil 2001.

<sup>14</sup> Fuente: OIT/IPEC. Programa de Información Estadística y Monitoreo en Materia de Trabajo Infantil–SIMPOC 2002 y 2003.

---

Como se mencionó otro importante sector poblacional que enfrenta serios problemas de pobreza, marginalidad y exclusión es el conformado por los grupos indígenas. A pesar de los avances logrados en los últimos años en cuanto a protección de sus derechos, las poblaciones indígenas siguen siendo las que enfrentan grados más intensos de pobreza, con dificultad para acceder a la propiedad de la tierra, para proteger su medio ambiente frente a explotaciones económicas foráneas, para defender la propiedad intelectual de sus técnicas ancestrales, y para integrarse plenamente como ciudadanos de pleno derecho en la vida e instituciones de su país. Similar situación viven en algunos países ciertos grupos raciales específicos y, en general, los campesinos pobres que se dedican a la agricultura de subsistencia básicos.

No obstante esta situación, los Gobiernos latinoamericanos son conscientes, y así lo han venido expresando, que los derechos fundamentales en el trabajo son esenciales para generar trabajo decente y constituyen una base mínima. De hecho, todos los países ostentan regímenes democráticos que, como se señaló, requieren para cumplir sus objetivos de la aplicación y consecución de estos principios.

Es evidente que existe un vínculo entre las libertades democráticas (plasmado en lo social en los derechos humanos en el trabajo) y los resultados económicos. Hay ejemplos de buenos y malos resultados económicos en entornos políticos tanto democráticos como autoritarios, no obstante, los datos muestran una estabilidad de los resultados económicos en los primeros. Recientemente Amartya Sen (1999) ha vuelto sobre el tema insistiendo en la democracia como factor de desarrollo económico y en la universalidad de los valores democráticos; valores que, por ser generales, no pueden y no deben ser relativizados o recortados argumentando las diferencias culturales entre países. En todo caso, para hacer progresos con respecto al *trabajo decente*, no hay que esperar el progreso económico, aunque sin duda el respeto a los derechos puede representar una base lógica y solidaria para lograrlo.

### **La libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva en las Américas ¿Estamos lejos?**

En el marco de las relaciones colectivas de trabajo, las sociedades democráticas reconocen a la libertad de sindicación y asociación y al derecho a la negociación colectiva como derechos básicos fundamentales, reflejando el carácter central y equilibrador de las organizaciones estrictamente sociales y de sus medios de acción.

El carácter de derecho humano fundamental de la máxima expresión de las relaciones colectivas (la negociación colectiva a través de la libre organización sindical), refleja la importancia en la sociedad del derecho del trabajo en su vertiente más original. De hecho en la mayor parte de las constituciones modernas, estos derechos aparecen junto al derecho a la vida, a la propiedad o a la libertad de domicilio. En efecto, este reconocimiento al más alto nivel del derecho colectivo del trabajo, implica en sí, la importancia central de la acción colectiva laboral para conseguir los fines sociales del ser humano y por ende de la comunidad. Se trata, en fin, de poder alcanzar la justicia social y ello no sólo a través de instituciones comunes del derecho (ley, contrato, etc.), sino a través de formas "*sui generis*" que por ser expresión máxima de la voluntad común, adquieren un rango singular que les dota de carácter, no sólo normativo y vinculante, sino también de derecho fundamental. En el momento actual, como se mencionó, la sociedad democrática instaura a la libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva como principios básicos del estado social,

---

reflejando, así, su papel central y emplazándolos como fundamento de la democracia<sup>15</sup>. De esta forma reconoce el papel equilibrador de las asociaciones ligadas al ámbito laboral y la importancia de sus medios de acción, a la vez que sitúa lo social como clave de la existencia del propio estado.

En América latina, la libertad sindical es un derecho formal y reconocido en la mayor parte de las legislaciones al más alto nivel (generalmente en las constituciones), dotándole de rango de derecho humano y reconociendo su vinculación con la propia existencia de la democracia (también reconocida de forma mayoritaria). No obstante en algunos países, la libertad sindical se ve afectada en la práctica, constatándose el aumento del número de quejas y demandas nacionales e internacionales por vulneraciones a sus contenidos básicos. A la vez se observan, de forma paralela entre otros fenómenos, tasas mínimas de afiliación a las organizaciones de trabajadores (que llegan a menos de un 5% con relación a la PEA en algunos países de la región, por ejemplo), así como una tendencia a la fragmentación sindical, quizás como expresión de una situación de insatisfacción o de búsqueda de nuevas vías de acción. A esta situación se suma la existencia de un grupo cada vez mayor de trabajadores “desorganizados” (en el sector no estructurado, precarios no laborales, tercerizaciones, etc.) que se ven privados, en la práctica, de los beneficios de la libre asociación y de la negociación colectiva.

Sin embargo, y pese a su situación de debilitamiento (o de crisis, a juicio de algunos analistas), el papel actual de las organizaciones patronales y sindicales en la región, no difiere de su papel histórico, pues en general siguen contribuyendo al sostenimiento de los grandes equilibrios sociales y a la obtención del consenso y la cohesión social (Europa es, sin duda, un ejemplo). La tendencia creciente hacia procesos de concertación y de dialogo, que será analizada (*ver infra*), es simplemente una prueba. La composición social actual es más compleja que antaño y los intereses de aquéllos que la integran son mucho más fragmentados y heterogéneos que los que se producían en torno a la oposición dual entre capital y trabajo. Sin duda la estabilidad del orden social, hoy más que ayer, esta condicionada a la capacidad de las organizaciones sindicales y patronales de expresar esta diversidad, a la vez que contribuye a la realización del interés general de la comunidad.

En efecto, quizás sea ese mencionado aumento del número de denuncias nacionales e internacionales sobre los incumplimientos en esta materia (tanto por parte de las organizaciones de trabajadores, como de empleadores - ver el caso de FEDECAMARAS en Venezuela, del CONEP de Panamá o de la CACIF en Guatemala en los últimos años-) un elemento revelador de la relevancia social y política del tema. Que las Américas representen el mayor número (regional) de quejas en materia de libertad sindical, no prueba la existencia de mayores vulneraciones o incumplimientos en el mundo, sino quizás un mayor conocimiento de la importancia a todos los niveles del derecho, de su valor y de sus garantías, tanto en el ámbito nacional como internacional. De hecho, los compromisos internacionales asumidos por los países, si bien a veces difíciles, no son una utopía y en algunas situaciones las observaciones, recomendaciones y solicitudes directas realizadas por los órganos de control de la OIT, son (y así ha acontecido en la práctica) de fácil solución con una voluntad activa del gobierno. En efecto, en muchos de los casos el mejor desarrollo de las relaciones colectivas, en especial de la negociación, puede llevar a progresar en la

---

<sup>15</sup> El Comité de libertad sindical considera que un movimiento sindical realmente libre e independiente, sólo puede desarrollarse dentro del respeto a los derechos fundamentales y que el sistema democrático es fundamental para el ejercicio de los derechos sindicales. Cfr. Párrafos 34 y 35 (OIT Ginebra, 1996).

---

solución de los incumplimientos y en este sentido, son numerosos los ejemplos que se esbozan en este trabajo.

Desde un punto de vista general, es importante considerar que, si bien sólo tres países en la región no han ratificado uno (o los dos en el caso de el Salvador) de los Convenios fundamentales en esta materia, estos tres países representan alrededor de 100 millones de la PEA total de la región (220 millones), cifra que nos permite reflexionar sobre el índice real de aplicación efectiva en las Américas del conjunto de los principios. Curiosamente estos tres países han ostentado en algún periodo, las tasas más altas de sindicalización regional<sup>16</sup>, de los que se desprende el interés, al menos de los trabajadores en hacer efectivos sus derechos.

Es indudable que las asociaciones profesionales latinoamericanas tienen ante sí dilemas difíciles de afrontar. Legislaciones insuficientes, un cambio en la organización productiva, modificación de los valores individuales y colectivos para actuar en las relaciones laborales y en general, una transformación radical del modelo político del Estado. No obstante los retos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores no han perdido su razón de ser en la sociedad y siguen siendo un elemento clave en el desarrollo social. El sindicato y la organización de empleadores son elementos esenciales del sistema político y de la democracia. Como señala Durkheim (1993, Pág. 44) “Una nación no puede mantenerse como no se intercalen, entre el estado y los particulares, toda una serie de grupos secundarios que se encuentren lo bastante próximos de los individuos para atraerlos fuertemente a su esfera de acción y conducirlos así en el torrente general de la vida social”.

A ello se añade que según señala una reciente publicación del Banco Mundial (Aidt, Tzanatos, 2002), la existencia de sindicatos garantiza que los trabajadores reciban mejores salarios y que se reduzca la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados y entre hombres y mujeres.

En este marco, los principios y derechos reconocidos por los estados miembros de la OIT revisten una importancia fundamental como punto de partida y el hecho de suscribirlos (como es el caso de la Declaración o el de las normas internacionales cuando son ratificadas por un Estado), dota a los ciudadanos de instrumentos que garantizan una base mínima para el cumplimiento a cabalidad de la libertad sindical en su sentido más amplio.

## **Parte 1: Libertad sindical y de asociación y derecho a negociar colectivamente en América latina: ¿asignatura pendiente?**

**Las cifras: situación heterogénea y falta de precisión.**

### ***Los problemas de encuadramiento***

La reciente dinámica de las relaciones laborales en América latina debe ser observada en el marco de varios fenómenos conexos. Por un lado, la consolidación de la democracia frente a un modelo

---

<sup>16</sup> Ver infra cuadro 1.



---

corporatista y populista del estado (y la consiguiente influencia de este modelo en las relaciones entre el estado y las asociaciones profesionales), la desaparición del tipo tradicional de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones y su renovación por un modelo de libre comercio y por último, la ya señalada “consolidación” de un sector informal urbano y rural, y el subsiguiente incremento de estrategias de supervivencia y la aparición de organizaciones sociales diferentes de las tradicionales (Visser, Pág. 31).

Intentar hacer una caracterización de las relaciones laborales en veintidós países con situaciones socio-políticas, económicas e históricas distintas, pasa sin duda por la búsqueda de una serie de datos comunes que puedan permitir determinar tendencias, desarrollos y perspectivas, y la forma más objetiva de abordarlo, al menos como principio, es a partir de ciertos datos cuantitativos.

Desde la óptica del principio de libertad sindical<sup>17</sup>, el indicador más evidente para determinar “la capacidad o poder sindical” es la tasa de afiliación, aunque no puede ser considerado el único elemento sino se quiere incurrir en graves errores de percepción (Flanagan, 1999). En efecto es necesario en una descripción general, contextualizar dichas tasas con relación a la normativa, a su aplicación, a la práctica negociadora, al papel social de las organizaciones, así como a su influencia y a sus medios de acción reales. Es evidente que los países con incentivos sindicales indirectos a la afiliación (por ejemplo, la existencia en Argentina de las obras sociales gestionadas por las centrales sindicales con personería gremial, o en Brasil, la existencia por ley de la cuota sindical obligatoria<sup>18</sup>) cuentan con cifras superiores de afiliación, lo que no siempre es un indicador de mayor poder “sindical”.

Además hay que considerar que se trata de conceptos relativos, pues una serie de iniciativas de pequeños sindicatos de empresa de un mismo sector en relación con un conflicto determinado y circunscrito geográficamente, pueden tener más éxito (y la práctica así lo ha venido demostrando) que las acciones generales de una central nacional en el mismo sector (en especial por su vinculación más estrecha con las bases y por tanto por su mayor capacidad de convocatoria). A todo ello, se suma la interrelación de todo indicador de relaciones laborales con el contexto económico, político y social, ya que es evidente que cuando cambia la tendencia de la tasa de afiliación en un país, existen siempre fenómenos externos al propio movimiento organizativo. Es claro por ejemplo, que al analizar los países que vivieron épocas de conflicto, la tasa de afiliación puede ser creciente de forma inmediata tras su terminación (es el caso de Nicaragua), aunque esto no es constante, ya que no es el único motivo que lo genera (no es, por ejemplo, el caso en Guatemala).

Otras cifras a considerar al medir la presencia sindical y su eventual “poder” son las relativas a la cobertura de la negociación colectiva<sup>19</sup>, las de presencia de las organizaciones sindicales y patronales en las instituciones nacionales de decisión (diálogo social), e incluso todas aquellas que reflejan la opinión pública sobre los actores sociales (en especial sobre su capacidad de acción y movilización).

---

<sup>17</sup> Entendido como libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.

<sup>18</sup> Caso particular en la región es el de Cuba donde se prevé la obligación de afiliarse a un sindicato en numerosos sectores económicos, lo que sin duda varía y acrecienta las tasas de afiliación.

<sup>19</sup> Dichos datos tienen entidad específica al hablar del principio de negociación colectiva, principio por otro lado, ligado indisolublemente en la práctica y en la propia Declaración de la OIT, al de libertad sindical y derecho de asociación.

---

Desde este enfoque general determinar la existencia de indicadores válidos es de por sí arduo, y más la situación se complica cuando intentamos cotejar las cifras y datos nacionales disponibles al objeto de poder realizar una comparación y diseñar un mapa regional, e incluso subregional, de tendencias.

En la región, los datos disponibles en materia de relaciones laborales (que contra lo señalado por algunos sobre la base de su poca difusión, si existen) provienen prácticamente en su totalidad de los registros oficiales (en todos los países existe la obligación legal de registrar las organizaciones y asociaciones, y de comunicar algunos de los datos más relevantes)<sup>20</sup> y son simple resumen de las estadísticas nacionales procesadas por los propios ministerios, o bien son elaboraciones propias de los investigadores sobre la base de dichos datos oficiales. De hecho, cuando se combinan los datos oficiales con otros como los que provienen de las encuestas de hogares, los resultados son muy diferentes. En México, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares de 1996 desprendía una tasa de afiliación del 9.7% de la PEA, lo que difiere de forma notable de la cifra cercana al 20% que surge de las cifras oficiales (Secretaría de trabajo).

Las cifras que presentan las propias organizaciones de trabajadores, aparte de difíciles de obtener (existe un cierto celo sobre mantener reservada esa información, quizás basadas en la idea de una cierta “competencia” sindical), no siempre existen, e incluso en países donde el registro de afiliados es obligatorio por ley, presentan los mismos problemas que las elaboradas por la administración.

Los datos de afiliación de las organizaciones patronales son así mismo difíciles de conseguir, no ya sólo por una cuestión de reserva, sino porque tampoco parece claro que existan de forma sistemática y rigurosa. Las asociaciones y organizaciones patronales aparecen igualmente inscritas en los registros correspondientes, indicándose el número inicial de afiliados, pero la puesta al día de los datos presenta los mismos problemas señalados previamente. Por ejemplo, la doble afiliación es en algunos países frecuente, existiendo empresas inscritas tanto en las asociaciones nacionales, como en las sectoriales correspondientes a su actividad. Así mismo, como en el caso de las organizaciones de trabajadores en algunos países (por ejemplo, Brasil) se presentan fenómenos peculiares de incentivo indirecto a la afiliación (en este caso a través de una tasa de capacitación), que implican en la práctica, un número mayor de miembros. No obstante, con relación a las organizaciones de empleadores hay que considerar que en la región se agrupan en cúpulas (organización única por país) con coordinación y unidad de acción, y con un predominio de defensa de los intereses económicos sobre los laborales. En general, el interés de las cúpulas es conocer las organizaciones que les pertenecen y no tanto las empresas individuales afiliadas. Este hecho y la unidad organizativa han hecho aparecer como secundaria la existencia de estadísticas precisas de afiliados.

Los datos oficiales (especialmente los porcentajes y las tendencias) son confeccionados a escala nacional sobre distintos criterios y ofrecen una visión heterogénea de la dinámica de las relaciones laborales, a menudo difícil de ser objeto de comparación. En principio los criterios de elaboración se basan sobre los datos registrados que no son siempre depurados en la propia Administración laboral. En efecto, si bien se suele disponer del número de sindicatos registrados (que tampoco son todos, pues es frecuente encontrar organizaciones de hecho afiliadas incluso a las centrales

---

<sup>20</sup> En general, junta directiva, número de miembros iniciales, sede, etc.

---

sindicales internacionales<sup>21</sup>), no siempre se considera cuales son las organizaciones que están activas, pues no se suele registrar (aunque exista la obligación) la baja de los sindicatos que dejaron de existir, es decir no siempre se inscribe, o no se comunica el trámite de cancelación (con frecuencia ni siquiera se ejecuta y las organizaciones sindicales se extinguen “de muerte natural”). En cuanto a la cifra de afiliación, el problema es similar pues se cuenta solamente con los números iniciales de afiliación (miembros fundadores del sindicato) y no siempre se registran las bajas (y a menudo tampoco los incrementos), ni cualquier otra variación de los miembros. Por otro lado existe la doble y triple afiliación y existe un porcentaje de trabajadores (de difícil cálculo) que se afilia a varios sindicatos en el curso de su vida laboral o a sindicatos, federaciones y confederaciones de forma paralela.

De forma similar en algunos países se han constatado prácticas no “muy ortodoxas” en cuanto a la inscripción. Por ejemplo en República Dominicana cuando existía prohibición de afiliación en el sector público, se registraron, sin embargo, un número importante de asociaciones de dicho sector, así como de asociaciones independientes que no podían ser calificadas como sindicatos (la cifra estimada era de 34.8% en 1993) (Alburquerque 2001). En otros países, la práctica de las asociaciones de hecho, motivada, por ejemplo, por situaciones de conflicto con suspensión de derechos civiles (Guatemala), ha generado una especie de costumbre de no inscribirse, de olvidar el registro<sup>22</sup>.

En relación con los convenios colectivos y su cobertura, los problemas son idénticos. No se refleja la duración del convenio (por lo general superior a un año)<sup>23</sup>, no se comunican los contratos que se extinguen, ni los que se renuevan (en todo o en parte), y no se registran siempre las adhesiones ni los nuevos trabajadores “cubiertos” (la mayoría de los países no cuenta con negociación *erga omnes*), así como, a menudo los acuerdos se computan de forma doble o triple cuando en la práctica se produce articulación de convenios<sup>24</sup> (lo que no es muy frecuente en la región, por la práctica limitación de la negociación a la empresa).

Los porcentajes que se elaboran sobre la base de estos datos (tasa de afiliación, tasa de cobertura de la negociación) de nuevo dificultan la comparación, pues se hacen en función de diferentes criterios, ya sea con relación a la PEA, en otros casos sobre la población asalariada y a veces, incluso se computan las asociaciones de carácter laboral, que no son sindicales o patronales (ver por ejemplo, caso dominicano *supra*).

En fin, todos los datos además difieren en función de los criterios de análisis y de las fechas de consideración de las cifras estudiadas. Así por ejemplo, es frecuente comprobar la existencia de una diferencia importante entre los datos de afiliación presentados por las organizaciones sindicales y los que presenta el Ministerio de trabajo, lo que responde posiblemente, a que los

---

<sup>21</sup> En el Salvador existen por ejemplo 4 centrales de hecho GGT, CTS, CTD y CATS, y similar situación puede encontrarse en Perú y Guatemala.

<sup>22</sup> Datos del estudio nacional de Guatemala sobre las organizaciones sindicales como actores del sistema de relaciones laborales (Sepúlveda, 2003).

<sup>23</sup> Esto hace que con frecuencia, en dos años consecutivos haya cifras inferiores en el segundo año, pues siguen vigentes aquéllos que se firmaron en el primero. En algunos países (Venezuela hasta 1999) es común iniciar la ronda de negociaciones en los principales sectores en el mismo año, lo que se refleja de forma clara en las cifras de convenios suscritos y trabajadores cubiertos con carácter anual (las del segundo año sólo hacen referencia a los nuevos, no a los que quedan vigentes).

<sup>24</sup> Es decir, cuando de forma paralela existe negociación de empresa, sector, oficio, nacional, etc...

---

primeros son sumas acumuladas de la afiliación antes de una fecha (antes del 90, por ejemplo), mientras que las oficiales de la Administración son sólo desde un año concreto (en general, según los datos disponibles del 90) hasta el año en curso. Es decir la diferencia se origina esencialmente en la falta de actualización y por tratarse de cifras acumuladas en periodos diferentes.

A más de los problemas comparativos no banales, en general las estadísticas introducen deficiencias esenciales. El género y la segregación de los datos, si bien es esencial para el análisis adecuado de las relaciones laborales en un mercado con una incorporación masiva de las mujeres a la PEA, no aparecen siempre reflejados y en algunos casos, como en Honduras, por ejemplo, donde se había hecho con anterioridad, desaparecen desde 1994 (sin que se haya encontrado la justificación).

Los sectores económicos suelen ser uno de los criterios considerados al elaborarse los datos de negociación colectiva, estableciéndose también tendencias que pueden ser útiles a la hora de determinar la dinámica general de las relaciones laborales y productivas. Particular relevancia tiene en este tratamiento y clasificación de datos, el sector público, tanto por su importancia numérica en la mayor parte de los países, como por los problemas legales y prácticos que todavía existen en su entorno en algunos países (ver *infra*). En efecto, además de no siempre ser un sector con derecho reconocido a la libertad sindical y a la negociación colectiva, a veces, si bien existe una norma articulada, no existe un registro real donde inscribirse (es el caso de Perú) por lo que las organizaciones del sector público son, a menudo, organizaciones de hecho con límites reales a ejercerlo por falta de inscripción.

Por último, es necesario hacer especial hincapié en la insuficiencia de las cifras y datos de relaciones laborales con relación al contexto general de la PEA. No hay que olvidar que la población ocupada de un país incluye a las personas encuadradas en el sector no estructurado de la economía. Dejando a parte los temas relativos a su calificación o no como trabajadores, como independientes o como empresarios (que de por sí ya es un problema mayor en el ámbito de representación sindical), si la veracidad de las cifras “sindicales” es difícil en todos los casos, es casi imposible determinar los datos de cobertura de, por ejemplo, aquéllos que un contexto de negociación colectiva de sector con eficacia *erga omnes* (Venezuela en madera, por ejemplo o construcción, en numerosos países) estarían cubiertos por la negociación colectiva.

La dificultad queda clara en el caso de haberse firmado en algún país, por ejemplo, un convenio sectorial nacional para el comercio (sector con un importante número de pertenecientes al sector informal urbano). ¿Quiénes serían considerados trabajadores beneficiados en el sector informal? ¿Cómo articularían sus derechos y frente a quien? Las dudas quedan por resolver.

---

## *Las tendencias*<sup>25</sup>

Sin perjuicio de las dificultades señaladas, es posible sobre la base de los datos obtenidos establecer algunas tendencias. De hecho contar con información estadística de fuentes oficiales es ya un primer elemento positivo a considerar, que no siempre está presente en todos los países (en las Américas por ejemplo, Haití no cuenta con datos oficiales<sup>26</sup>). En general, y esta es sin duda una consideración central y aplicable a numerosos países del mundo, el problema es el procesamiento de los datos, los criterios generales para determinar índices y tasas, y la necesidad de una puesta al día que garantice unos mínimos de fiabilidad. Como se ha señalado, las cifras de América latina proceden de los registros oficiales y presentan por tanto, y a pesar de los problemas señalados, un cierto grado de validez, al menos para poder determinar ciertos rasgos comunes (en especial con relación a la negociación colectiva, por cuanto en materia de libertad sindical- *ver supra*- existe en algún país, el problema de los condicionamientos legales que conducen a la existencia de hecho de organizaciones sindicales); el problema esencial radica en su puesta al día.

Es importante considerar que la necesidad de una cierta coherencia en el sistema de datos de relaciones laborales cobra especial importancia en el contexto de los procesos de integración que vive la región y en la relevancia que en ellos adquiere la aplicación efectiva de los principios y derechos fundamentales. Establecer indicadores de cumplimiento se ha convertido en una propuesta corriente por parte de Gobiernos y organizaciones internacionales y en ese sentido, contar con bases comunes que permitan establecer criterios más o menos objetivos, en materia de libertad sindical y negociación colectiva, parece indispensable.

La tendencia generalizada en la región, observando los datos oficiales es la reducción en la utilización de los instrumentos e instituciones que fundamentan el derecho de libertad sindical y derecho de asociación y el ejercicio de la negociación colectiva, disminución que comienza de forma más marcada en la década de los 90. En efecto la disminución progresiva de la afiliación sindical (salvo en algunos casos) es un hecho relevante (ver cuadro 1), así como la escasa cobertura de la negociación colectiva (cuadro 2) - que coincide con una mengua evidente de los acuerdos en forma relativa, a la que vez que se constata una baja paralela de la conflictividad laboral formal, al menos en cuanto al número de huelgas y conflictos legales registrados y/o autorizados.

---

<sup>25</sup> Los datos que se manejan en este capítulo surgen de los análisis recogidos en los diagnósticos de relaciones laborales del proyecto RELACENTRO <http://www.oit.or.cr/relacentro/diagnostico.html>, de los estudios nacionales sobre las organizaciones sindicales como actores del sistema de relaciones laborales, realizados por la Oficina de actividades para los trabajadores (ACTRAV) (Sepúlveda, 2003) y el equipo técnico multidisciplinario para América Central, Cuba, Haití, México, Panamá y República Dominicana, y de los estudios nacionales realizados (versión preliminar) dentro del marco del Proyecto “Negociación Colectiva y Equidad de Género en América Latina” bajo la coordinación de la Oficina Regional de la OIT para las Américas y la Oficina de Actividades con los Trabajadores (ACTRAV) (versiones mimeo). En todos los estudios mencionados las fuentes son las del Ministerio encargado de los temas laborales y en algún caso fuentes sindicales.

<sup>26</sup> Según los datos del estudio sobre las organizaciones sindicales como actores del sistema de relaciones laborales para ese país (Sepúlveda 2003).

**Cuadro 1**  
**Tasas de afiliación**

PAIS	AÑO	TRABAJADORES AFILIADOS	TASAS CRITERIO	AÑO	TRABAJADORES	TASAS CRITERIO
Argentina	1990-95		PEA 24.4%	95-2000		PEA 25.4%
Bolivia	1990-95		PEA 30.9%	1999	817.100	P ocupada 22.46%
Brasil	1999		PEA 24.9%	2001		PEA 23.6
Colombia	1990-95		PEA 7.4%	1999	926.424	P ocupada 7.07%
Costa Rica	1997	152.778	PEA 12.4%	2001 (sept)	155.043	PEA 10%
Chile	1992		P asalariada 22.4%	1999		P asalariada 15.3%
Ecuador	1990-95		PEA 4.4%	1999	207.049	P ocupada 4.79%
El Salvador	1990-95		PEA 27%	2001	140427	PEA 5.8%
Guatemala	1990-95		PEA 11.2%	2000	68.798	PEA 4%
Honduras	1990-95		PEA 14.3%	2000		PEA 7.64%
México	1992		PEA 13.6%	2002		PEA 9.8%
Nicaragua	1990-95		PEA 9.6%	2000	104.993	PEA 17.28%
Panamá	1990-95		PEA 10.6%	2000		PEA 25.7%
Paraguay	1990-95		PEA 9.2.6%	95-2000		PEA 9.3%
Perú <sup>27</sup>	1990-95		PEA 7.5%	1998	67.307	PEA 4.51%
República Dominicana	1990-95		PEA 18.9%	2000		PEA ocupada 10%
Uruguay	1990-95		PEA 16.2.%	95-2000		PEA 12.4%
Venezuela	1988		PEA 40.3%	1999	1.600.000	P ocupada 28.3%

*Fuente: elaboración propia sobre los estudios mencionados (nota pie de página 25)*

**Cuadro 2**  
**Cobertura negociación colectiva**

PAIS	AÑO	TRABAJADORES	TASA/CRITERIO
Argentina	2000		65% asalariados
Bolivia			
Brasil			
Colombia	2001	115.074	
Costa Rica	2001 ( sept.)	25.608	2.75% PEA asalariada
Chile	1999		9.8% asalariados
Ecuador	1999	207.049	4,8% PEA
El Salvador	2000	67.092	
Guatemala			
Honduras			
México	2002	2.774.439 empresa 57.567 sector	
Nicaragua	2000	12.245	
Panamá			
Paraguay			
Perú	1998	85.303	10.3% asalariados
República Dominicana	2000	18.353	
Uruguay	1999		16% asalariados
Venezuela	1998		27% asalariados

*Fuente: elaboración propia sobre los estudios mencionados (nota pie de página 25)*

<sup>27</sup> Teniendo en cuenta el registro sindical del Ministerio de trabajo y el número de sindicatos inscritos (89 en el 2001, en relación con un promedio de 40 desde el 1995) se presume que la cifra para el 2001 de afiliados con relación a la PEA debe haber aumentado sobrepasando el 6%.

**Cuadro 3**  
**Convenios colectivos registrados**

PAIS	AÑO	TOTALES	ACTIVOS
Argentina	1991-98	1.398	
Bolivia	1995-2000	2 <sup>28</sup>	
Brasil	2002	16.023 <sup>29</sup>	
Colombia	2001	326 registrados	
Costa Rica	1997-01	55	
Chile			
Ecuador			
El Salvador	2000	318 registrados	
Guatemala	1996-01	167	150 vigentes
Honduras	2000	334	
México	2003	4.024 contratos colectivos 4.459 convenios colectivos	
Nicaragua	997-01	151	
Panamá	1996-01	390	
Paraguay			
Perú	2001	418	
República Dominicana			
Uruguay	1999-00	165	
Venezuela	1999	229	

*Fuente: elaboración propia sobre los estudios mencionados (nota pie de página 25)*

El advenimiento de la democracia o de un proceso de paz, como ya se mencionó, suele ser un elemento que mejora de forma sustantiva la afiliación sindical. Este fue el caso de el Salvador tras los acuerdos de paz y es el actual repuntamiento (a pesar de la crisis políticas recientes) de Perú, donde la cifra de sindicatos registrados en el 2001 era de 89, frente a los 40 en promedio que se habían venido registrando desde 1995. La incidencia de la situación política en la sindicalización, es sin duda un factor condicionante que afecta a veces a sectores específicos. Así por ejemplo, en Chile, en 1973, durante el Gobierno del Presidente Allende (donde la distribución y la propiedad de la tierra jugaban un papel central), la tasa de sindicación en la agricultura era de 42,2%, cifra que se reduce radicalmente en 1985 con el auge del gobierno militar, donde la tasa era de 5,2%. En la actualidad si bien hay un repunte de la tasa, los porcentajes son aún muy pequeños.

Las mujeres representan un porcentaje mayor del empleo urbano (50.3% del informal y 49.7% del formal) y sin embargo sus tasas de afiliación son muy bajas. Como ya se indicó, no existen suficientes estadísticas al respecto, pero en general la afiliación femenina representa menos de ¼ del total de sindicalizados (por ejemplo en Panamá, un 24.14%), lo que no se corresponde con su presencia en el total de la fuerza de trabajo. Un caso aparte, y por tanto excepcional, lo presenta Venezuela donde para 1994-98, el 45% de las personas sindicalizadas eran mujeres, representado éstas un 36% de la PEA. En este contexto hay que considerar que, en general, las mujeres integran los sectores productivos más deprimidos y precarios (sector informal, maquilas, trabajos temporales, etc.). En algunos países como México, la tendencia a aumentar la proporción de

<sup>28</sup> Se hace referencia al número de convenios colectivos firmados. De forma paralela existen inscritos acuerdos salariales (2.182 en el 95) que surgen de la negociación por empresa, pero que únicamente cuentan con cláusulas relativas a remuneraciones.

<sup>29</sup> Incluye convenios colectivos y acuerdos colectivos (datos de la Secretaría de relaciones laborales).

---

mujeres es también importante ( del 34.7% en 1984 al 40.8% en 1996), sobretodo al considerar que la disminución de la tasa de sindicalización afectó esencialmente a la PEA masculina (Bensusan, Pág. 185).

Si bien no existen datos exactos que nos permitan elaborar un cuadro detallado se constata, así mismo, una importante modificación, o más bien un cambio estructural, de la afiliación y de la negociación colectiva en los diferentes sectores productivos, muy relacionado con los cambios en la política y la estructura económica de los países.

Así, el sector público sigue siendo en muchos países, como ya se mencionó, un área típica de acción sindical y de negociación colectiva, cimentado en toda una historia de reivindicaciones y en la propia estructura y dinámica del sector (estabilidad, coherencia de una empresa con un número suficiente de trabajadores, etc.). Ejemplo de esta tendencia es Costa Rica donde la afiliación sindical se concentra en este sector en más del 80%.

Sin embargo, y pese a la tendencia general (que le sigue atribuyendo un porcentaje mayoritario en las cifras nacionales de afiliación), la existencia en los últimos 10 años de programas de ajuste económico con medidas de reducción en sus efectivos y presupuestos, ha generado no sólo la salida de trabajadores hacia el sector privado (que con frecuencia acaban engrosando las filas del sector informal) y la reducción del sector, sino también un importante descenso de las cifras de afiliación sindical y de cobertura de la negociación globales. No obstante, el sector público representaba en el 2000, el 13 % del total del empleo urbano (OIT 2002, cuadro 6A).

En el mismo sentido en el sector privado, las cifras crecientes del número pequeñas empresas en casi todos los países, en un contexto predominante de sindicalización y negociación por empresa, y con un mínimo legal de 20 trabajadores en promedio (*ver infra*) para constituir un sindicato, limita la posibilidad de un crecimiento de las negociaciones y de la cobertura de los convenios, ya que existe un menor número de trabajadores que por ley puedan ejercer estos derechos. En efecto, y a título de ejemplo, en Costa Rica se estimaba en 1998 que 49.6% de las empresas tenían menos de 20 trabajadores, mientras que en Nicaragua se calculaba en el 1999, en torno al 50%<sup>30</sup>. En Chile, asimismo, se consideraba que el 62.5 % de los sindicatos se concentraban en las grandes empresas<sup>31</sup>. En los países andinos se estimaba que la tasa promedio de afiliación (población ocupada) en las pequeñas y medianas empresas (excluida Bolivia) era en 1999 de 17.1%<sup>32</sup>. Es evidente que el número de trabajadores con posibilidad de constituir un sindicato y por tanto de negociar en la empresa aparece, en la práctica, limitado.

Ligado a la legislación de trabajo y a sus reformas, es necesario considerar el innegable impacto del incremento de la contratación de corta duración o de contratos temporales en la cifra total de la afiliación. La temporalidad lleva consigo la falta de afiliación en el caso de un sistema de relaciones laborales centrado en la empresa; los trabajadores no forman parte de la plantilla estable, no cuenta en el calculo de los trabajadores mínimos legales necesarios para negociar, y el hecho propio de su “no permanencia” les desmotiva para integrarse en el sindicato y sentir como

---

<sup>30</sup> Cifras de los diagnósticos de relaciones laborales de RELACENTRO. <http://www.oit.or.cr/relacentro>

<sup>31</sup> Estudio nacional de Chile en el marco del proyecto “Negociación Colectiva y Equidad de Género en América Latina” (mimeo).

<sup>32</sup> Molina y Sepúlveda (2000) Pág. 51, estiman el porcentaje en 13.9 para Colombia, 11.6 en Ecuador, 1.4 en Perú y 40.7 en Venezuela.



---

suyas las reivindicaciones. Este es el caso de los trabajadores del banano en Costa Rica<sup>33</sup> que, consecuencia de no tener derecho a la indemnización por terminación de la relación de trabajo, si no han prestado servicio por al menos tres meses, se mueven de una plantación a otra (además sino pasan los tres meses no tienen un “record” que les califica como asalariados y se les considera independientes). El resultado es que, si bien sigue habiendo una similar producción bananera, los trabajadores han “disminuido” de 52.000 en los 90, a 33.000 en el 2.000, reduciéndose paralelamente el número de afiliados del sector. Por otro lado hay que considerar que en casi todos los países aumentaron los trabajadores temporales, ( y de forma paralela como surge de los cuadros anteriores disminuyó la afiliación). Por ejemplo, en Argentina hacia 1997, alrededor del 35% de los asalariados estaba en condiciones de temporalidad, mientras que en Chile los contratos de duración determinada (CDD) representaban aproximadamente un 30% del total, el 39% en Colombia y el 74% en Perú, donde para el 2001 se registraron 472.860 contratos sujetos a modalidad para mano de obra nacional (OIT.1998, Pág.1), cifras que continúan aumentando.

Las migraciones internas y externas son otro fenómeno a considerar con relación a la tasa de afiliación. Desde un punto de vista interno algunos países en la región son receptores de mano de obra fronteriza que se concentra en los sectores más pobres entre los que se encuentra el rural. En algunos de los casos la demanda de emigrantes es estacional. México, por ejemplo, además de la emigración nacional interna cuenta con la presencia de trabajadores guatemaltecos en Chiapas que son de carácter estacional. Estos trabajadores son extremadamente pobres y dependen de la tierra, y son, así mismo, en un alto porcentaje indígenas y en un 48% mujeres que son contratados por enganchadores o intermediarios con permisos de trabajo no superiores a seis meses para laborar en el café, banano y caña de azúcar<sup>34</sup>. Estos trabajadores por lo general, no son objeto de atención por los sindicatos del país de destino y de origen, y no gozan de los derechos de afiliación en el país donde prestan sus servicios.

Como se mencionó en el apartado anterior, existen sin embargo países que cuentan con “incentivos” a la afiliación y que mantienen (como consecuencia indirecta) una tasa sindical estable, como es el caso de Brasil. No obstante, la ortodoxia de este tipo de incentivos<sup>35</sup>, (en el caso de Brasil, la existencia de una cuota sindical obligatoria que recauda el Ministerio y es distribuida entre las federaciones nacionales en función de criterios de afiliación) es criticada por los órganos de control de la OIT<sup>36</sup>. En Argentina, el tradicional sistema de gestión de obras sociales en manos de los sindicatos con personería gremial, unido a una nueva dinámica originada en la modificación de la legislación en el 2001, donde los sindicatos registrados aún sin personería gremial tienen derecho a defender ante el estado los intereses de sus miembros y negociar ( y que ha incentivado la afiliación a otras centrales nacional, en particular a la CTA), parece también haber fomentado, o al menos estabilizado, la afiliación<sup>37</sup>.

No obstante, en Argentina (país que en general había mantenido una tasa de negociación colectiva estable hasta 1999), el cambio de legislación y la renovación de algunos convenios colectivos de

---

<sup>33</sup> Ver estudio Bolaños F. sobre la relación de trabajo en Costa Rica, Pág. 40-41

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifedial/il/wphntmdialogue/govlab/papers/2002/newnp/index.htm>.

<sup>34</sup> Ver OIT Op. Cit. trabajo decente en la agricultura. Pág. 53

<sup>35</sup> No hay que olvidar que Brasil no ha ratificado el Convenio 87 y por lo tanto no está formalmente obligada a aplicar sus contenidos.

<sup>36</sup> OIT, 1994, par. 431.

<sup>37</sup> No obstante la reciente ley 25.887 de 19 de marzo del 2004 que modifica en varios aspectos la ley de trabajo puede, en la práctica, afectar esta tendencia al, de forma indirecta, promover la centralización de las negociaciones.

---

actividad, permanentes desde 1975 por efectos de la “ultractividad”, acompañada por una nueva dinámica de estimulación de la negociación de empresa a partir de 1991, modificaron de forma notable, a la baja, la tasa de cobertura de la negociación colectiva, lo que ha implicado, no sólo un descenso en el número de los convenios, sino una modificación de su desarrollo y del desenvolvimiento de todo el proceso, así como, un número menor de personas incluidas en su ámbito de aplicación. Habrá que observar el proceso, una vez que empiece a ejecutarse en la práctica el nuevo sistema establecido tras la reciente reforma legal.

Con respecto a otros sectores, y si bien el sector agrícola (originalmente el sector sindical en la década de los treinta) sigue siendo importante para la economía nacional en particular en Centroamérica (comprende a más de la mitad del empleo total), se observa una disminución progresiva de la afiliación, y de la negociación colectiva, aunque no de la conflictividad real. No obstante el sector agrario sigue siendo uno de los más interesantes en su dinámica general. Por ejemplo, en Colombia una de las dos únicas experiencias sectoriales de negociación se realizó en el banano en Urabá<sup>38</sup> y ha sido considerada modélica en el ámbito nacional<sup>39</sup>. En este marco hay que añadir que algunos países de la región todavía excluyen a los trabajadores agrícolas del código de trabajo y por lo tanto del derecho a ejercer la negociación colectiva (Bolivia, Honduras).

El sector servicios y el del transporte siguen concentrando la mayor parte de la “actividad sindical”, y limitándose al ámbito de la empresa<sup>40</sup>, aunque en un país como el Salvador la afiliación a sindicatos de industria es altísima (86.4% en el 2001) debido a la masiva incorporación de los trabajadores a los sindicatos de construcción, tras los acuerdos de paz.

En América Central, en los últimos 10 años, ha venido apareciendo un nuevo sector productivo, las zonas francas de exportación (conocidas como maquila), que con un sistema especial de exenciones generales ha generado una nueva dinámica laboral. Estas exclusiones generales han sido a veces entendidas (de forma errónea) como la no-aplicación de los derechos laborales, lo que conlleva a que el desarrollo de las relaciones laborales sea muy incipiente<sup>41</sup>. De hecho son 28 los sindicatos activos en estas zonas en Honduras (de un total de 460) y en Nicaragua representan un 3% de la fuerza de trabajo sindicalizada. Observando el cuadro adjunto y comparándolo con los anteriores se puede determinar que, en general, la maquila presenta una situación inferior de desarrollo de las instituciones laborales, que sin embargo no es paralelo al crecimiento económico y productivo de estas zonas con relación al total del país.

---

<sup>38</sup> En este sector la representación sindical la tiene Sintrainagro, sindicato que agrupa a unos 16.000 trabajadores de 316 fincas bananeras.

<sup>39</sup> Primero se alcanzaron acuerdos a nivel de rama y posteriormente se llevó el contenido de esos acuerdos al nivel de cada una de las fincas de ese sector.

<sup>40</sup> Salvo en el caso conocido de Argentina y Brasil, como consecuencia de la legislación, que hace predominar el sindicato de industria.

<sup>41</sup> Como ejemplo en Costa Rica, en 1997, la Comisión de Expertos señaló que era prácticamente imposible constituir un sindicato en el sector privado, incluyendo las nueve zonas francas de exportación que existen en el país, ya que los sindicalistas son despedidos constantemente, o son objeto de listas negras sin ninguna protección efectiva. Similares comentarios de este órgano de control se han venido realizando con relación a República Dominicana, Panamá y el Salvador.

**Cuadro 4**  
**Relaciones laborales en la maquila**

PAISES	N° empresas		N° de trabajadores(as)		% de mujeres		N° de sindicatos		No de convenios colectivos	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Repúb, Dominicana	469	496	165,571	195,193	60%	56.7%	14	35	6	10
Guatemala	481	745	54,000	115,000	80%	80%	7	1	1	-
Honduras	155	216	61,162	120,000	78%	71.4%	21	28	12	16
El Salvador	208	215	50,000	74,362	78%	74%	10	3	0	0
Nicaragua	18	19	7,533	16,000	80%	80%	1	10	0	0
Costa Rica	250	-	50,000	-	65%	-	10	0	0	0
Panamá	6	9	1,200	1,312	95%	-	1	1	1	

*Fuente:* Cartilla Didáctica « Globalización y Relaciones Laborales en Centroamérica: *Un desafío para los sindicatos* ». Pág. 129

El sector informal representaba en el 2000, un 55.6% del total del empleo urbano en la región (OIT 2003b, cuadro 6A) y si bien en un porcentaje difícil de precisar se encuentra afiliado a sindicatos (existen sindicatos de trabajadores informales en toda la región), el ejercicio de sus derechos es incipiente ya que, por ejemplo, su participación en el ámbito de la negociación colectiva es inexistente, pues en general la negociación es en el ámbito de la empresa mediana (*ver supra* la necesidad de contar legalmente con veinte trabajadores) y las pocas negociaciones sectoriales -que deberían cubrir al menos a los trabajadores de las empresas del sector- abarcan un número mínimo, en teoría, de estos trabajadores.

Es importante mencionar la existencia estadística de fenómenos asociativos paralelos al sindicato, así como la presencia de acuerdos entre trabajadores y empresa/s ajenos a la negociación colectiva. Sin entrar en juicios de valor sobre su legalidad y/o su legitimidad (a este respecto ver los diferentes comentarios de los órganos de control de la OIT<sup>42</sup>), lo cierto es que en algunos países son un fenómeno de alta presencia e incluso creciente.

En Costa Rica las asociaciones solidaristas<sup>43</sup> de trabajadores, presentaban en el 2001, 249,566 afiliados (frente a 178919, en 1997) casi todos concentrados en el sector privado, lo que en relación a las cifras de afiliados al movimiento sindical, representa un porcentaje importante. Existe igualmente un auge del movimiento solidarista en otros países centroamericanos como Guatemala, Honduras o Nicaragua.

Del mismo modo existen arreglos directos (229 en Costa Rica, entre el 97-2001), pactos colectivos en Colombia (149 en el 2001) o acuerdo multilaterales o plurales firmados con grupos de trabajadores en Uruguay (60 en el 99 y 54 en el 2000), que regulan las condiciones de trabajo fuera del ámbito de la negociación colectiva, ya que se concierta con grupos de trabajadores y asociaciones distintas del sindicato. Las cifras indican que es un fenómeno que empieza a extenderse y expandirse en muchos de los países de la región. Quizás en este contexto sea

<sup>42</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloquery.htm>, Existen observaciones y recomendaciones del Comité de libertad sindical relativas a estos temas en relación a Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana.

<sup>43</sup> Son asociaciones de interés público y fines sociales, que se financian con aportes de trabajadores y empleadores en el ámbito de la empresa.

---

importante señalar que en Colombia, la existencia de una sentencia del Tribunal Constitucional en el 2001 que señalaba que las mejoras de los pactos colectivos deben extenderse a todos los trabajadores de la empresa y no sólo a los firmantes, es decir les dota de efectos similares a la negociación, ha provocado un freno y un descenso en el número de pactos suscritos. No obstante este país revela en general un descenso notable en las cifras de la negociación colectiva. En efecto los datos del Ministerio de trabajo relativos al 2003, señalan que de enero a julio solo 27.963 trabajadores eran cubiertos por convenciones colectivas y 15.025 por pactos<sup>44</sup> (por ejemplo y ya entonces se consideraba baja, en 1996 eran 169505 y 87.063 los cubiertos).

En relación con la afiliación de las organizaciones patronales, la falta de datos dificulta la posibilidad de establecer tendencias, aunque a diferencia del caso sindical, la afiliación de nuevas empresas (aun cuando este proceso resulta difícil en un contexto de crisis) a las diferentes sectoriales se mantienen en un índice progresivo o al menos mantenido, que varía en su composición en función de la existencia de nuevos sectores productivos (la importancia de asociaciones de zonas francas de exportación en Centroamérica es creciente, por ejemplo). Similar problema de participación femenina que en el caso sindical está presente en las organizaciones de empleadores. A título de ejemplo, una encuesta realizada por la Cámara de Comercio de Lima en Perú entre 600 mujeres empresarias, reveló que 81.7% advierte que en las empresas peruanas existe discriminación de género al momento de decidir la designación de los cargos ejecutivos y gerenciales<sup>45</sup>.

En todo este contexto general y como una reflexión de cierre es importante considerar que las organizaciones sindicales internacionales (CIOSL y CTM esencialmente) tienen su mayor número de afiliados en las Américas, lo que en consideración a temas como la solidaridad internacional y la integración o la globalización es un fenómeno a tener en cuenta. De forma paralela la OIE está presente mayoritariamente en la región.

### **La dinámica de las relaciones laborales: principales características**

El entorno de las relaciones de trabajo en América latina ofrece al mismo tiempo ciertos rasgos comunes al conjunto de la región, y otros que son específicos de cada país. Con la terminación de los conflictos armados (salvo la situación peculiar de Colombia) y las dictaduras (o regímenes cívico-militares) y el retorno del régimen democrático, el espacio político posee hoy rasgos generales similares en todos los países. Es importante señalar que al mismo tiempo, las autoridades públicas, desde hace algunos años vienen realizando esfuerzos para coordinar sus políticas laborales, mientras que en el terreno económico también se encaminan a unificar los mercados regionales y subregionales y a consolidar un frente común de cara a las grandes negociaciones económicas internacionales. Todo esto proporciona cierta homogeneidad a las variables políticas de los sistemas de relaciones de trabajo.

La democratización del sistema político lleva consigo en la última década una nueva institucionalización, caracterizada por la adopción de nuevas constituciones (por ejemplo, Bolivia,

---

<sup>44</sup> Si bien la vigencia es en general de dos años y algunos convenios firmados en el 2002 cubren a trabajadores en el año en curso. En todo caso las cifras relativas anuales han descendido progresiva y radicalmente

<sup>45</sup>Expreso. [http://www.expreso.com/hoy01/economia/eco\\_12.htm](http://www.expreso.com/hoy01/economia/eco_12.htm)

---

Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras, Venezuela), en las que se ha intentado reforzar las garantías sociales, al tiempo que se consagraban nuevas garantías políticas<sup>46</sup>. Este nuevo marco ha generado un clima<sup>47</sup> de mayor respeto de los derechos ciudadanos, y de los derechos humanos, así como una mayor tendencia y conciencia hacia la necesidad de utilizar la vía del diálogo social. Un caso significativo es el de Argentina, en donde pese a los dramáticos quiebres económicos y sociales, el apoyo a la democracia creció. Similar situación es la que ha venido experimentando Perú desde el gobierno de transición (2000), a pesar de la inestabilidad política y los consecuentes cambios ministeriales. En fin, se puede concluir que la latinoamericana es una sociedad civil cada vez más articulada y activa que está exigiendo real participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas y en su ejecución, que demanda transparencia, control social, y profundizar en la descentralización del Estado.

El nuevo entorno democrático ha ofrecido mayores espacios de libertad a los actores del sistema de relaciones de trabajo, y en particular a los sindicatos y a sus dirigentes, anteriormente perseguidos. No obstante es imposible afirmar que la situación sindical es idílica, o que la persecución antisindical ha desaparecido; basta revisar el número de quejas concernientes a la región con relación a estos temas que todavía llegan ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT<sup>48</sup>.

Como se describió en el capítulo anterior, los sistemas de relaciones de trabajo de América latina abarcan en la práctica solamente, conforme a lo establecido en el ámbito de aplicación de la ley, a los trabajadores y empleadores de los sectores modernos de la economía, lo que implica su bajo índice de cobertura, tanto numérica como en términos relativos, pues como se acaba de ver, no alcanzan siquiera a la mitad de la mano de obra asalariada. Sin embargo, aún cuando la cobertura del sistema de relaciones de trabajo está lejos de englobar al conjunto de la sociedad en la región, cabe observar que lo que llamaríamos su importancia estratégica es mucho mayor, pues incluye a algunos de los sectores que más contribuyen a la creación de riqueza, lo mismo que a algunos otros de gran sensibilidad política.

A este contexto particular se ha de sumar la situación de pobreza en la región, que lejos de disminuir, ha aumentado con relación a la que se registraba años atrás. Según el Panorama Social (CEPAL, 2001 y CEPAL, 2003) la población ubicada por debajo de la línea de la pobreza representaba el 41% de la población total de la región en 1980, cifra muy elevada si se compara con los promedios del mundo desarrollado y de los países de desarrollo medio<sup>49</sup>. La cifra empeoró en las dos últimas décadas y el porcentaje de pobreza latinoamericano pasó a significar en el 2000, el 44% de una población mucho mayor. En la actualidad la CEPAL estima que en el 2002, 220 millones de latinoamericanos eran pobres y de ellos 95 millones indigentes.

---

<sup>46</sup> Latín barómetro (2002) señala que lejos de caer en tentaciones autoritarias, en 14 países de la región el apoyo a la democracia creció a pesar de la crisis.

<sup>47</sup> El caso de Venezuela es sin embargo objeto de crítica. Su nueva Constitución presenta numerosos avances sociales y laborales en materia relativa a mujer, indígenas o protección social, pero genera retrocesos por ejemplo en materia de libertad sindical.

<sup>48</sup> En cambio, se puede observar que la naturaleza de las quejas ha variado enormemente, pues ahora conciernen mayormente a restricciones de derechos, o a la falta de eficacia de los procedimientos nacionales para garantizar la libertad sindical, mientras hasta hace pocos años buen número de estas quejas se referían a los atentados contra la integridad física de dirigentes y militantes sindicales (esto sigue siendo una constante en Colombia).

<sup>49</sup> Portugal, el país con más pobreza de la Unión Europea, tiene un 22% de población pobre.

---

Los estimados nacionales para el 2001 indicaban que la pobreza tenía una alta presencia en toda la región con muy pocas excepciones. En Centroamérica son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 55% de los salvadoreños. Es también pobre el 54% de la población peruana, más del 60% de la ecuatoriana<sup>50</sup>, el 63% de la boliviana y se estima que más del 70% de la venezolana. En México no es menor al 40%. En Argentina, ya más de la mitad del país (53%) es pobre y la calidad de la pobreza se ha deteriorado fuertemente. Los pobres extremos representan una proporción creciente de la pobreza total. Las cifras para los jóvenes son aún mucho peores (66,6% del total de los pobres de la región).

La pobreza conforma un círculo vicioso, cuyos otros elementos son la baja productividad, los bajos salarios, la baja calidad de la mano de obra y la insuficiencia del mercado interno. Aunque es particularmente crítica en el sector rural, también afecta al sector urbano, incluyendo a los trabajadores en relación de dependencia comprendidos en el sistema formal de relaciones de trabajo. Sin duda, un ingreso insuficiente lleva consigo un comportamiento peculiar de las relaciones laborales<sup>51</sup>.

Por último, la preferencia por una cultura de conflicto, en desmedro del consenso (conflicto que sin embargo se plasma muy raramente en la práctica), ha sido un rasgo corriente en los sistemas de relaciones de trabajo de buena parte de los países americanos. Sus raíces se encuentran tanto en la ideología de la lucha de clases, que hasta hace muy poco tiempo predominaba en el movimiento sindical, o en parte del mismo, como en la, a menudo, fuerte reticencia del sector empresarial en algunos países a aceptar a los sindicatos y a dialogar con ellos. El intervencionismo del Estado, lejos de ayudar a hacer reinar el consenso sobre el conflicto, también ha contribuido a acrecentarlo, en cuanto que interviniendo ha hecho valer sus propias decisiones, en lugar de facilitar el diálogo entre las partes.

No obstante existen prácticas recientes de superación del conflicto que muestran la importancia de una dinámica correcta de relaciones laborales. De especial interés en la región, por el marco de violencia en el que se desarrolla, es la experiencia colombiana de SINTRAINAGRO (sindicato agrícola) en sus negociaciones con AUGURA. Este proceso reviste, sin duda alguna, características muy especiales, y, dado el alto nivel de confrontación y de violencia a que se llegó en la zona, y a la paz lograda, ofrece enseñanzas diversas para cualquier proceso de pacificación de la región. En esa medida trasciende las meras relaciones laborales.

SINTRAINAGRO, sin abandonar su estrategia de acción, realiza desde 1995 una contratación colectiva sectorial en la que cada empresa conserva su autonomía jurídica y suscribe su propia convención colectiva de trabajo, ciñéndose a unos parámetros generales previamente definidos. Sin duda la presentación y posterior discusión de este pliego, contribuyeron de manera significativa al ordenamiento de las relaciones colectivas, y de forma directa a la paz. La idea de la negociación unificada de las condiciones de trabajo de los trabajadores bananeros superó la existencia de la negociación escalonada que hacía que la región estuviese en permanente negociación de conflictos colectivos de trabajo y facilitara el ambiente de violencia. La negociación trajo beneficios de

---

<sup>50</sup> México y Ecuador conforme a la CEPAL son los únicos países que presentaron disminuciones perceptibles en los índices de pobreza urbana.

<sup>51</sup> El fenómeno de la pobreza está a su vez muy íntimamente relacionado con el de la insuficiencia de la inversión social, lo que se traduce en altos niveles de analfabetismo total o funcional, y de deserción escolar; por lo que se cierran los canales de acceso a la formación y el perfeccionamiento profesional, y se limitan muy considerablemente las posibilidades de disponer de mano de obra calificada.

---

diversa índole por cuanto se identificaron intereses comunes, se transformaron las relaciones, se ganó en legitimidad para los negociadores, se delimitaron temas propiamente convencionales de otros de orden social, consolidándose la productividad de la zona (salarios ligados a productividad) y se creándose una cultura de relaciones laborales.

Además, evoluciones recientes (concentradas en los últimos cinco años), como la creación de Consejos del trabajo o de Comisiones nacionales tripartitas en numerosos países, parecen contribuir a crear un mayor clima de consenso y de negociación, superando años de ideología de confrontación. No obstante, en gran medida la credibilidad y sostenibilidad de estas instituciones dependen del protagonismo que el Estado acepte acordarles en la práctica.

### *Un contexto marcado por la ley*

Herederos comunes de la tradición continental napoleónica, en todos los países de la región existe una clara similitud de los sistemas jurídicos que conforman el marco institucional de las relaciones laborales<sup>52</sup>. Los códigos laborales americanos presentan, así, caracteres similares fruto de un mismo proceso de evolución, y que se reflejan incluso en la forma en que se plasman: códigos o leyes extensos<sup>53</sup> que contienen un voluminoso conjunto de disposiciones encaminadas, tanto a proteger al trabajador individual, como a regular en detalle las relaciones colectivas, lo que, a juicio de algunos autores parece estar inspirado por el temor del Estado hacia los cuerpos intermedios de la sociedad y más en particular, por la desconfianza hacia los sindicatos y la negociación colectiva (Bronstein, 1997). Si bien ha sufrido algunas reformas, esta idea de ley extensa /compendio se ha seguido manteniendo. Por ello, si se puede determinar un rasgo de las relaciones laborales en América latina, con relación al contexto mundial, es la preeminencia y la importancia de la ley.

Así, es general que la ley establezca niveles supuestamente mínimos de protección, pero que operan casi siempre como máximos, debido a la poca capacidad real de mejora que lleva consigo la negociación colectiva. Del mismo modo en todos los países, la aplicación de la ley, si bien reposa directamente en un control administrativo de discutible eficacia<sup>54</sup>, es en casi todas partes confiada a tribunales laborales especializados, cuyo funcionamiento tiende a despertar fuertes críticas, en particular señalando su lentitud y su incapacidad para resolver los problemas.

Por otra parte, aún tras las últimas reformas de los códigos de trabajo, todavía se mantiene el espíritu intervencionista del estado en las relaciones de trabajo, como lo evidencian disposiciones

---

<sup>52</sup> Al margen de ciertos antecedentes anecdóticos, como las leyes de Indias del período colonial, o la regulación del trabajo en los imperios indígenas precolombinos, el punto de partida de la regulación laboral en América Latina, como en Europa, fueron las normas civiles sobre el arrendamiento de servicios. Hacia la segunda mitad del siglo pasado estas normas habían sido recogidas en códigos civiles, en su mayoría inspirados en el muy liberal Código de Napoleón. Sin embargo, ya de aquella época datan algunas disposiciones que se interesan en el trabajo subordinado, por ejemplo en el Código de Minas de la Argentina, de 1886, que prohibía el trabajo subterráneo de mujeres y de niños impúberes, o en el Código de Policía del Ecuador, que fijaba tasas de salarios mínimos. Cfr. Bronstein A. (1998), *Pasado y presente de la legislación laboral en América latina*.

<sup>53</sup> El caso de Uruguay es particular en cuanto no hay regulación expresa de las relaciones colectiva, aunque la individual responde a los criterios comunes.

<sup>54</sup> Se señala la insuficiencia de recursos humanos y materiales de las inspecciones, su falta de formación, así como su falta de articulación interna.

de algunos países que establecen numerosos requisitos burocráticos para la constitución y funcionamiento de las organizaciones de trabajadores, o las que sujetan la huelga a un procedimiento complicado. Las muy numerosas observaciones que han formulado los órganos de control de la OIT (en particular el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones), acerca de la inadecuación de la legislación nacional con los convenios que consagran la libertad sindical y la libertad de negociación colectiva, muestran que el grado de intervención estatal en las relaciones de trabajo es aún muy fuerte. No obstante los innegables progresos alcanzados en los últimos años, queda aún bastante camino que recorrer para que, en consonancia con los compromisos internacionales, la libertad de las partes sea plenamente reconocida por el Estado, sin perjuicio de la asunción de sus responsabilidades.

En este contexto de progreso y mejora, la revisión legislativa (más bien, la propuesta o el debate) en la región es constante y se plantea en función de los programas políticos. Si bien la mayor parte de las reformas e intentos de reforma más recientes parecen responder a temas relativos a la flexibilidad de las relaciones individuales, lo cierto es que muchas de las propuestas, revisan los aspectos relativos a las relaciones laborales y se inspiran, en la mayor parte de los casos, en las normas de OIT o en la aplicación de los principios relativos a la libertad sindical (ver Guatemala<sup>55</sup>, Colombia<sup>56</sup>, Chile, Argentina<sup>57</sup>). Un caso reciente (diciembre 2002) es el de Perú que ha reformado su ley de relaciones colectivas en función de las observaciones de la Comisión de expertos de la OIT, y tal y como señala en su preámbulo “armonizando sus disposiciones con lo establecido en los Convenios internacionales de trabajo”. Así, buena parte de las reformas de las leyes laborales efectuadas en los últimos 5 años (esencialmente códigos de trabajo o leyes generales) han sido señaladas como caso de progreso por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, quedando por resolver (con relación a este periodo) la única reforma considerada incompatible con los convenios 87 y 98 que es la constitucional de Venezuela del 1999.

***Ratificaciones de los Convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva  
en la región***

PAÍS	CONVENIO 87	CONVENIO 98
ARGENTINA	10.01.1960	24.09.1956
BOLIVIA	04.01.1965	15.11.1973
BRASIL		18.11.1952
CHILE	01.02.1999	01.02.1999
COLOMBIA	16.11.1976	16.11.1976
COSTA RICA	02.06.1960	02.06.1960
CUBA	25.06.1952	29.04.1952
ECUADOR	29.05.1967	28.05.1959
EL SALVADOR		

<sup>55</sup> La reforma de abril 2001 menciona expresamente en sus *considerandos* “dentro de lo observado por la Organización Internacional del Trabajo”.

<sup>56</sup> La ratificación de los Convenios 151 y 154 sobre negociación colectiva en el sector público y promoción de la negociación colectiva respectivamente, en el 2000, son fruto de sus compromisos de cumplimiento de la libertad sindical con la OIT e intentan mostrar la voluntad política del país y de sus actores ante una situación de presión internacional en relación en particular con el asesinato de sindicalistas.

<sup>57</sup> La reciente reforma de la ley 25.887 toca aspectos centrales del derecho colectivo (título II). Sin perjuicio de los comentarios de los órganos de control que puedan realizarse en su momento, algunos de los aspectos reformados afectan a cuestiones ya mencionadas por la CEACR en su comentarios, sin que esto implique que se superen o se mejoren los mismos en todos los casos.



---

GUATEMALA	13.02.1952	13.02.1952
HONDURAS	27.06.1956	27.06.1956
MEXICO	01.04.1950	
NICARAGUA	31.10.1967	31.10.1967
PANAMÁ	03.06.1958	16.05.1966
PARAGUAY	28.06.1962	21.03.1966
PERU	02.03.1960	13.03.1964
URUGUAY	18.03.1954	18.03.1954
VENEZUELA	20.09.1982	19.12.1968

---

La ratificación o la aplicación efectiva de todos los Convenios fundamentales y en particular de los relativos a libertad sindical y negociación colectiva sigue siendo un propósito de los Estados miembros, y si bien es ahora un proceso lento (son escasos los países que no han ratificado alguno de los dos convenios en la región) es un tema perenne de debate<sup>58</sup>.

Es necesario aquí señalar que en la pasada década, la presión internacional, a veces acompañada de la amenaza de sanciones comerciales, ha sido el motor para que varios países revisasen sus legislaciones con objeto de asegurar un mejor respeto de los derechos internacionalmente reconocidos a los trabajadores, y en particular aquellos derechos consagrados por los ocho convenios fundamentales de la OIT y en el marco de los contenidos de la Declaración de principios y derechos fundamentales<sup>59</sup>. Un caso particular es quizás el de Chile, donde la ratificación de los Convenios 87 y 98 en 1999<sup>60</sup>, ha sido considerada un punto de referencia esencial en la reforma legislativa, situada tanto en el marco de sus compromisos con la OIT, como en el marco de los diferentes tratados comerciales internacionales suscritos.

En los últimos cinco años no puede hablarse de grandes y profundas reformas laborales, siendo más bien reformas parciales que a veces salpican varios temas. Las más recientes<sup>61</sup> en cuanto a los aspectos colectivos son las reformas de Colombia, Chile y Guatemala en el 2001<sup>62</sup>, a la que se añade la peruana de diciembre 2002 y la de Argentina en el 2001 y 2004, aunque prácticamente cualquier reforma que revisa aspectos individuales repercute directamente en la dinámica de las relaciones de trabajo (ver *supra* los ya expresado con relación a los contratos de duración determinada y su efecto sobre la negociación colectiva).

Uno de los mayores límites en relación con la legislación y la reforma, lo representa la regulación de los principios de libertad sindical y derecho a la negociación colectiva en el sector público. Sin duda, y así lo constata la Comisión de Expertos de la OIT, prevalecen las concepciones estatutarias, y se restringe el derecho de todos los trabajadores, cuando se niega el ejercicio a la negociación colectiva y a la libertad de afiliación. Este es el caso de Bolivia y el Salvador donde los funcionarios públicos están excluidos del derecho de asociación. En Colombia, si bien los trabajadores públicos gozan del derecho de asociación contemplan limitaciones sustanciales como presentar pliegos de peticiones o celebrar negociaciones colectivas. Similar situación es constatada

---

<sup>58</sup> Es necesario señalar que prácticamente todos los países han ratificado los Convenios 87 y 98 salvo el Salvador. Así mismo Brasil no ha ratificado el 87 y México el 98.

<sup>59</sup> Se relacionan en particular las reformas introducidas en los códigos de trabajo de Guatemala, Costa Rica y el Salvador, respectivamente en 1992, 1993 y 1994.

<sup>60</sup> Que ratificó asimismo en el 2000 el Convenio 151.

<sup>61</sup> La Comisión de Expertos ha tomado nota en los últimos 4 años de otras reformas que derogan decretos incompatibles con las normas internacionales o modifican un artículo en particular, en Costa Rica, Perú y Panamá.

<sup>62</sup> La mayoría incorporan algunas de las observaciones de los órganos de control de la OIT.

---

o Brasil, donde los funcionarios públicos que no están empleados por la Administración del estado, no gozan del derecho a la negociación colectiva.

Existen asimismo límites indirectos como en Perú, en donde a las federaciones y confederaciones de empleados públicos se les prohíbe formar parte de organizaciones que representen a otras categorías de trabajadores o en Costa Rica, donde existen claras dificultades para realizar negociaciones colectivas con los funcionarios que no trabajan con la administración el estado.

No obstante los progresos son notables y por ejemplo, algunos elementos básicos del ejercicio del derecho de organización, limitados antes a ciertas categorías de trabajadores, abarcan ahora también tras las reformas legislativas de los últimos años a los funcionarios públicos en República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

Es preciso reconocer en la región el papel de los tribunales superiores en la aplicación de los principios recogidos en los convenios de la OIT, fenómeno especialmente marcado en los últimos años. En algunos países de la región, es habitual la utilización por los particulares (a título individual o en cuanto organización) de cuestiones y procedimientos de inconstitucionalidad de la ley y en algunos casos ha sido instrumento para garantizar la aplicación efectiva de los principios internacionales a todos los niveles. Este es el caso, en Costa Rica, de la declaración de inconstitucionalidad de 37 de febrero de 1998 sobre la prohibición de ejercer el derecho de huelga en la agricultura, ganadería y silvicultura, y en el sector público (artículos 375 y 376 Párr. a, b y c del Código de trabajo), o la ya mencionada sentencia constitucional en Colombia de extensión de los beneficios de los pactos colectivos a todos los trabajadores de la empresa. En Colombia, la sentencia T-568/99 va más allá, pues no sólo aplica los principios y derechos fundamentales en la dirección sentada por la OIT, sino que reconoce la aplicación directa en la práctica colombiana de los convenios ratificados en esta materia, así como de las observaciones, comentarios y recomendaciones de la Comisión de Expertos y del Comité de libertad sindical.

Por otro lado, es importante destacar en México, el Fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 27 de Mayo de 1999 (No.43 - 1999) en el cual se garantiza el ejercicio del derecho de libertad de sindicación de los trabajadores al servicio del Estado mexicano, al establecerse que el mandamiento de un solo sindicato de burócratas por dependencia gubernativa, viola la garantía social de libre sindicación de los trabajadores prevista en el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución Política.

Dicha tesis jurisprudencial titulada “sindicación única”, prevé que la libertad sindical debe concederse en sus tres aspectos fundamentales: 1) la facultad del trabajador para ingresar a un sindicato o constituir uno nuevo; 2) la posibilidad de no ingresar a un sindicato determinado y la de no afiliarse a sindicato alguno, y 3) la libertad de separación o renuncia de formar parte de la asociación.

En Brasil ( OIT 2002d, Pág. 18), la exposición sumaria núm. 197 del Tribunal Supremo Federal establece que los trabajadores que representan a un sindicato sólo podrán ser despedidos, si se demuestra tras una investigación que han incurrido en falta grave. El Tribunal Superior de Trabajo en la directriz jurisprudencia núm. 114 estableció este mismo principio. Es interesante señalar que en Brasil, es frecuente encontrar prácticas jurisprudenciales del Tribunal superior reconociendo derechos sindicales.

---

Existe igualmente cada vez un mayor número de tribunales ordinarios que aplican los convenios de forma directa (más allá del caso de Uruguay, donde la amplitud de la ley - no existe legislación ordinaria específica- se ha venido delimitando en función de la jurisprudencia), lo que implica un reconocimiento implícito de los instrumentos internacionales como derecho interno (reconocimiento que existe de *iure* desde la perfección de la ratificación en el derecho internacional) y una mayor integración de la norma internacional en el desarrollo de los principios.

En resumen, la ley en América latina no sólo enmarca el carácter y la amplitud de los principios en cada país, sino que condiciona de forma notable su desarrollo. ¿Cuales son los aspectos más relevantes de la regulación de los principios de libertad sindical en la región, en la actualidad?

Evitando simplificaciones e intentando respetar las diferencias nacionales, basadas en una tradición legislativa particular, la caracterización de la normativa de la región podría centrarse en los siguientes puntos.

Sin duda, el primer rasgo es el reducido campo de aplicación de la norma, campo que no refleja la actual composición del mercado de trabajo y que abarca un número limitado de trabajadores. En efecto, sin entrar en los códigos y leyes que aún excluyen a determinados grupos trabajadores asalariados (sector agrícola - Bolivia y Honduras, sector público, aprendices o trabajadores en formación en Perú<sup>63</sup>, trabajadores domésticos, etc.), existe un importante contingente de trabajadores (ver *supra*) de los que la ley no se ocupa. Así, el sector informal, el trabajador familiar, y el operario independiente (que son según las cifras el número mayor de los integrantes de la PEA) no están cubiertos en la mayor parte de los países por la ley laboral y en tal sentido carecen de un derecho real a ejercer la libertad de asociación, en particular por las dificultades normativas para ejercer el derecho a la negociación colectiva<sup>64</sup>.

A este primer rasgo se suma la ya mencionada necesidad legal de un número mínimo de trabajadores para constituir sindicatos de empresa situado en torno a 20 (aunque llega a 40 en Panamá, y se reduce a 12 en Costa Rica), lo que sumado a la existencia de una regulación de las relaciones laborales en el ámbito de la empresa (es decir, en general, la norma reconoce la negociación y la libertad sindical a todos los niveles, pero se regula en detalle su desarrollo en torno a la empresa), implica una nueva reducción del campo de aplicación (que incide igualmente en los que integran el sector informal y en el ejercicio del derecho sindical por parte de los trabajadores independientes - ver *supra*). En este mismo contexto y como se mencionó (ver *supra*), la existencia de contratos “no laborales”<sup>65</sup> como en el caso de Perú (contratos de formación, aprendizaje, cooperativas de trabajo asociando), Ecuador (contrato por horas), Costa Rica en los bananeros temporales y en ciertos momentos Argentina, (aprendizaje y el recurso a contratos de servicios de carácter civil), implica la restricción del campo de aplicación de la norma<sup>66</sup>. Esta situación afecta esencialmente a las mujeres, lo que redundará directamente, tanto en su

---

<sup>63</sup> En cuanto dichas relaciones laborales no son consideradas asalariadas.

<sup>64</sup> Quizás sea de rigor señalar que son aún escasos los Códigos de trabajo como el de Nicaragua de 1996 que ampara tanto a los trabajadores independientes de los sectores urbano y rural como a las personas que trabajan en talleres de familia.

<sup>65</sup> Son contratos que no establecen los mismos derechos que para el resto de trabajadores asalariados, ya que no les reconoce la condición jurídica como trabajadores por cuenta ajena.

<sup>66</sup> Ver estudio Goldin A y Feldman S sobre la relación de trabajo en Argentina, 2000.

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifédial/II/wphtmdialogue/govlab/papers/2002/newnp/index.htm>.

---

discriminación laboral, como en su capacidad como colectivo de ejercer directamente el derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva.

Quizás un tercer rasgo es la tendencia a que las organizaciones de empleadores se “asocien” conforme a derecho civil, es decir como asociaciones generales no reguladas por el derecho del trabajo, siendo muy escasa la regulación de los sindicatos de empleadores en los Códigos laborales, situación que no se modifica en las reformas y en la que parecen sentirse cómodas todas las partes (y que respeta de pleno derecho el principio de libertad sindical).

De forma más reducida pero también característica se mantiene aún en algunos países la tendencia a la unicidad sindical por ley (Brasil, Bolivia), aunque la propia dinámica del movimiento sindical y la crisis a la que se enfrenta esta empezando a modificar cualquier tendencia al monopolio (véase los casos de Argentina y México).

Tomando en cuenta la mayor parte de las quejas y demandas de los sindicatos con relación al contenido de la ley (no obstante hay que insistir en que la mayor parte de los problemas nacen de la aplicación), otro rasgo característico sería la insuficiente regulación del fuero sindical y de la protección de los dirigentes, lo que genera no sólo múltiples comentarios de los órganos de control de la OIT, sino situaciones de cierta indefensión interna. En efecto, los actos de discriminación antisindical, han constituido en los últimos cinco años el mayor porcentaje de tipos de quejas examinadas por el Comité de Libertad Sindical<sup>67</sup>. Si bien la protección del fuero sindical está reconocida a escala constitucional en muchas ocasiones, lo cierto es que en los textos legales no se prevén con frecuencia los procedimientos contradictorios de garantía, ni las preceptivas sanciones administrativas y/o penales suficientemente disuasorias. Similares problemas se presentan en lo relativo a la regulación de los conflictos, la huelga y los servicios mínimos, donde existe en muchos casos cierta indefinición legal, prohibiciones injustificadas<sup>68</sup> y complejidad de procedimientos.

En resumen, si bien se observa una tendencia a la conformidad con las normas internacionales en las diferentes leyes nacionales, parece aun existir una cierta “pesadez” jurídica nacida del intervencionismo y de la tradición “detallista” de las legislaciones que no parece adaptarse plenamente a la composición del mercado laboral, a su dinámica y a sus cambios radicales. La existencia de otras formas de acuerdo (ver *supra*), ajenas a los principios de libertad sindical y el papel de otras organizaciones en el ámbito de las relaciones laborales, son un reflejo de esta ausencia de dinamismo.

Es necesario por último resaltar en este ámbito, el tema de los costos laborales, y en particular el de la discusión sobre la reglamentación del mercado de trabajo, acusadas de generar rigideces laborales que socavan la competitividad internacional de las economías regionales. Es sobre esta

---

<sup>67</sup> A título de ejemplo, sólo en 1999, este Comité recomendó la anulación de actos de discriminación antisindical en casi la mitad de los casos examinados.

<sup>68</sup> En Honduras, por ejemplo, los conflictos se someten a arbitraje obligatorio, a petición de las autoridades públicas o de una de las partes, con lo se descarta toda posibilidad de recurrir a la huelga. En Panamá, a su vez, la huelga acarrea el inmediato cierre de la empresa, establecimiento o negocio afectado. Este cierre es tal que ni siquiera los empresarios y el personal de dirección pueden tener acceso a sus bienes, se impide el acceso a los trabajadores que no participan en la huelga y se detiene completamente la producción. Es excesiva asimismo la participación de las fuerzas policiales para asegurar la realización del cierre. Estas disposiciones tienen efectos negativos tanto en el ejercicio de la libertad sindical como en los propios negocios.

---

base que los códigos del trabajo han sufrido serias críticas y reformas, al señalarse que las legislaciones en vigor impiden una gestión flexible de la mano de obra. No queda claro sin embargo a primera vista, y en función de las tasas de salarios que se aplican en la región que la reglamentación del trabajo incida dramáticamente en el costo laboral, pero ésta es una cuestión que merece un examen más detallado<sup>69</sup> (ver a este efecto el estudio Aidt, Tzannatos, 2002).

De forma paralela y paradójica, al tiempo que se expresa preocupación por la incidencia de la reglamentación del trabajo en el coste laboral, poco se escucha sobre la manera como la incapacidad de generalizar y mejorar la formación profesional incide negativamente en la capacidad de las empresas de competir en productividad y calidad. De hecho, la flexibilidad funcional, es decir la atinente a la posibilidad de reasignar los trabajadores a diferentes puestos de trabajo, sería la manera más eficaz de responder a los retos de la productividad y la competitividad; pero no es posible encararla con seriedad si no se dispone de recursos humanos con buen nivel de formación.

### ***Una realidad compleja: un Estado intervencionista y un servicio administrativo poco eficiente***

A la par de la insuficiencia de datos estadísticos y su registro imperfecto, así como de la existencia de un marco legal muy extenso con algunos problemas de contenido y ejecución, lo cierto es que los principios de libertad sindical y negociación colectiva ven limitada su eficacia en la región por toda una serie de factores exógenos y endógenos que marcan de forma peculiar su desarrollo. Temas por ejemplo, como la persistencia de la discriminación sindical, parecen ser problemas permanentes que son consecuencia, tanto de la legislación existente en algunos casos, como de la aplicación indebida de la ley o de interpretaciones sesgadas de los preceptos. Si bien algunos países prevén medidas preventivas para que cualquier acción contra un dirigente sindical sea tratada conforme a derecho (autorización de la inspección de trabajo o de los tribunales laborales en Brasil, República Dominicana y Venezuela), lo cierto es que estas acciones en la mayor parte de países sufren de lentitud de los procedimientos, dificultades en relación con la carga de la prueba, así como incluyen la posibilidad del empleador de entregar una indemnización a título de descargo que no guarda proporción con la gravedad del perjuicio (OIT 1994, Párr. 216.). En

---

<sup>69</sup> En el transcurso de la década pasada los costos laborales no salariales (*clns* Costo laboral no salarial constituido por los aportes del trabajador más las contribuciones del empleador para financiar prestaciones sociales, formación profesional, etc) se redujeron en muchos países. Ello tuvo una doble finalidad. Por una parte, abaratar el costo laboral total y, por esa vía, incrementar la competitividad de las empresas. Por otra, fomentar una mayor creación de empleo asalariado al abaratar los costos de contratación.

Sin embargo, la reducción del *clns* descansó casi exclusivamente en una reducción de las alícuotas que, como porcentaje del salario bruto, se aplican para establecer la contribución del empleador a la financiación de las prestaciones sociales, a la formación profesional y a otros rubros que redunden en beneficio del trabajador y de la empresa. Los aportes del trabajador, por el contrario, o se mantuvieron o se incrementaron, debido al cambio en los sistemas de pensiones hacia la capitalización individual; capitalización que está a cargo exclusivamente del trabajador. Así, los aportes del trabajador aumentaron tanto en Argentina (14% del salario bruto en 1980, 16% en 1990 y 17% en 1998), como en Colombia (7.4% tras la promulgación de la Ley 50 de 1991) y Perú (6% en 1990, 19% en 1994 y 11% en 1998), mientras que las contribuciones de los empleadores se redujeron en la mayoría de los países en los que se reformó la legislación laboral: Argentina (60% sobre el salario bruto en 1980, 56% en 1990 y 45% en 1998) y Perú (67% en 1990, 63% en 1994 y 62% en 1998). En Chile ya se había reducido en la década de los ochenta a un 38% sobre el salario bruto. En los países en los que no se reformó la legislación, las contribuciones se han mantenido estables durante la pasada década (Brasil: 58%; México: 48%). (Cfr. resumido Vega Ruiz. Págs. 47-49).

---

general se estima que los problemas más permanentes no cuentan ni en la ley, ni en la práctica con elementos suficientes para ser resueltos con eficacia.

El primer problema general (como ya se mencionó), lo representa la propia aplicación de la ley (en especial en una región donde la intervención del estado es fuerte) y la complejidad y, a menudo, ineficacia de los mecanismos encargados de su puesta en práctica. En efecto, los países cuentan con administraciones de trabajo con recursos humanos y laborales insuficientes, con inspectores de trabajo no capacitados y con escasos recursos materiales, así como con sistemas de solución de conflictos extremadamente formales y reglados, cuando no, poco operativos, así como con una justicia laboral lenta y poco efectiva, a juicio de los actores sociales.

En general, los Ministerios de Trabajo carecen de recursos presupuestarios y pierden personal (otros ministerios ofrecen salarios más atractivos) y poder de decisión. En su lugar los Ministerios de finanzas y económica ocupan prácticamente todo el espacio político dentro del que se toman las decisiones del Estado. La administración de trabajo es, a menudo lenta y poco expeditiva<sup>70</sup>, así como sus procedimientos, lo que contraviene el desarrollo adecuado de las relaciones laborales<sup>71</sup> y perjudica el completo desarrollo de los principios de libertad sindical y derecho a la negociación colectiva<sup>72</sup>. Así con frecuencia se dota a la administración con funciones excesivamente intervencionistas. La CIOSL, por ejemplo (OIT 2002d) Pág. 24) ha venido señalando en Brasil este tipo de actitud, ya que se faculta al ejecutivo para intervenir en el sistema de registro de sindicatos y de negociación colectiva<sup>73</sup>. En temas como la protección de líderes sindicales o de afiliados a una organización sindical es la falta de procedimientos expeditivos y sumarios, la que normalmente conduce al despido arbitrario.

Sin perjuicio de los problemas, existen progresos y buenas prácticas que permiten avanzar en la eficacia del servicio prestado por la administración, generando un mejor sistema de relaciones laborales. En efecto programas como PRODAME en Perú (esquema para crear empleo fomentando el establecimiento de empresas o el registro de las pequeñas y medianas ya existentes), o la campaña contra el trabajo clandestino en Argentina (1996-98) son muestras de acciones específicas combinadas de asesoría en legislación, de acciones de registro, de información y apoyo, así como de inspección que demuestran el posible papel central de las administraciones laborales. Las acciones de divulgación e información de la Dirección de Trabajo de Chile con relación al sistema individual de solución de conflictos, y a las relaciones laborales especiales, entre otros temas, han hecho no sólo resaltar el papel de la Administración nacional, sino conseguir mayores índices de eficacia en el funcionamiento de las relaciones laborales, percibido como tal por los actores. Dicha eficacia incrementa asimismo los índices de credibilidad y respeto.

---

<sup>70</sup> De hecho, la Comisión de Expertos ha señalado con relación a algunos países esta lentitud (es el caso de Costa Rica). Por su parte el Comité de Libertad Sindical, ha expresado su preocupación por la lentitud y poca eficacia de los procedimientos en un número considerable de casos.

<sup>71</sup> Sirva como ejemplo que la Comisión de expertos recordó que ante denuncias de actos de discriminación antisindical es necesario instituir procedimientos rápidos, accesibles, poco costosos e imparciales para prevenir los actos de discriminación antisindical o ponerles remedio lo más rápidamente posible (OIT, 1994, párrafo 216).

<sup>72</sup> Entrevista al presidente de la Corte Suprema, *Passando a Limpo*, transcripción televisiva de 4 de febrero del 2002.

<sup>73</sup> En particular con relación a la calificación de la categoría profesional y económica y la necesidad de inscribirse en el registro de contribuyentes del Ministerio de finanzas que le atribuye su existencia civil y que sólo es posible sino se deniega la inscripción en el ministerio de Empleo (OIT 2002d, Pág. 24).

---

Sin perjuicio de la situación general, también se relatan actuaciones eficaces de repercusión nacional. Es por ejemplo, el caso recogido por la Comisión de Expertos de la OIT en relación con una empresa costarricense, y en que se hace referencia (según la documentación suministrada por el Comité Interconfederal Costarricense) a un informe de la Inspección del Trabajo que concluye que la empresa incurrió en prácticas desleales al haber "facilitado la creación de otra junta directiva paralela a la junta directiva vigente"<sup>74</sup> y en el que se propone la preceptiva sanción.

En algún país como en Brasil la inspección, está dotada de medios suficientes y parece ser activa en sus actuaciones en relación con el cumplimiento de los acuerdos colectivos (OIT 2002d, Pág. 18). Además la oficina del Procurador jefe de Asuntos laborales del Ministerio Público de la Unión tiene a su cargo por mandato constitucional velar por los intereses fundamentales sociales e individuales relacionados con asuntos laborales. En el mismo sentido en el Salvador, y según datos del gobierno (OIT 2002 e) Párr. 59), se han establecido políticas para fortalecer el Ministerio de Trabajo formando a los inspectores en prevención de conflictos, reforzando la Comisión interinstitucional encargada de la resolución y prevención de Conflictos en las zonas francas industriales. Similar situación de progreso se expresa en México donde el Gobierno informa (OIT 2002 e) que el número de inspecciones laborales en el 2001 superó los objetivos planteados incluso en los estados con zonas francas.

La justicia del trabajo es también considerada como lenta y no se puede calificar de eficaz. Las cifras sobre la dilación y la duración de los procesos son preocupantes. Sirva de ejemplo que en el Salvador los casos se duplicaron entre 1994 y 1995, pero sin embargo no pudieron resolverse mas de un 68% anual en promedio<sup>75</sup>. En Brasil (país con importante intervención judicial en los conflictos colectivos de trabajo *dissidios colectivos*) se contaba, recientemente, con dos millones y medio de casos por resolver en los tribunales de trabajo, de los cuales menos un 50% fueron objeto de sentencia firme y un 40% fueron archivados. De las apelaciones en los tribunales regionales 150.000 llegan a la Corte Suprema. La media de los casos en los tres niveles judiciales es de tres a cuatro años.

La existencia de las ya mencionadas nuevas formas de producción nacionales (zonas francas, por ejemplo) plantea también problemas de aplicación<sup>76</sup>. Así, es frecuente, en los diferentes comentarios y observaciones realizados por el Comité de Libertad Sindical en los últimos diez años, observar casos relativos a la discriminación y a las prácticas antisindicales en las zonas francas de Centro América, y en particular en la República Dominicana. No obstante, de forma paralela y con el objetivo de tratar de optimizar la situación sindical en el país, la creación de un servicio especial en la inspección del trabajo, consecuencia de tales situaciones, ha logrado en la actualidad mejorar las relaciones de trabajo y la firma de convenios colectivos en dicho sector. Un caso similar es el expuesto en el Salvador a través de Comisión interinstitucional (*ver supra*). Las formas nuevas de contratación derivadas del *outsourcing*, así como todas aquéllas donde se

---

<sup>74</sup> No obstante el Comité de Libertad Sindical formuló conclusiones relativas a la empresa FERTICA S.A. en los casos núms. 1879 y 1966, constatando que en la práctica no se aplican sus recomendaciones en las que se pide la reintegración de los miembros de la junta directiva sindical de la empresa, así como la reincorporación de los 265 afiliados. Además, el Comité de Libertad Sindical constató la falta de eficacia del sistema administrativo y judicial en vigor en el pasado.

<sup>75</sup> Ver estudio Quinteros. C y Navarrete sobre la relación de trabajo en el Salvador, Pág. 40-41

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifedial/ll/wphthdialogue/govlab/papers/2002/newnp/index.htm>.

<sup>76</sup> La maquila representa en Centroamérica y Panamá mas de 250.000 empleos, en su mayor parte de mujeres y con alta rotación laboral.

---

diluyen los lazos de subordinación existentes normalmente en el ámbito de la empresa tradicional y donde la legislación laboral no es aplicable (o se aplica parcialmente) implican asimismo problemas de aplicación que ya han sido abordados.

Además se han constatado otra serie de trabas administrativas de diverso carácter que impiden el desarrollo normal de los principios. Este es el caso, por ejemplo, en Bolivia, con relación al reconocimiento de la personalidad jurídica de las organizaciones sindicales<sup>77</sup>. En efecto, la ley señala la necesidad de que toda organización sindical obtenga una certificación de la Dirección General de Asuntos Sindicales para poder acreditar la existencia legal del sindicato. Es decir, el mero hecho de la inscripción y registro, único posible para respetar la libertad sindical, se convierte en un trámite tedioso, de largo tiempo que provoca una intervención administrativa no necesaria y que, a la larga, limita la obtención de los derechos sindicales reconocidos por la ley (personalidad jurídica<sup>78</sup> y liberación de ejercicio de la prestación laboral con goce de remuneración). Es más en la práctica el fuero sindical se inicia una vez que es firmada la resolución ministerial reconociendo la calidad de dirigente a un trabajador, y en algunos casos, el tiempo comprendido entre la elección y el reconocimiento ha servido para despedir a los trabajadores electos para representar a los trabajadores.

Similar situación de “dificultad burocrática” es la ya mencionada de Perú con relación a los funcionarios públicos, ya que no existe un registro *ad hoc* para poder ejercer tal derecho (sin embargo la ley 27556/2001 atribuye al Ministerio de Trabajo la creación de tal registro, obligación hasta ahora no ejecutada por falta de desarrollo reglamentario). En efecto debido a la desaparición del ente encargado de registrar la constitución de los sindicatos, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1994, no existe lugar de inscripción real lo que ha llevado en la práctica a que, salvo en los sectores de salud, educación y municipalidades, en el resto del aparato estatal los sindicatos han dejado de funcionar. Esta situación apreciará haberse superado con la reciente publicación del DS no. 003-2004-TR que establece un registro de organizaciones sindicales de servidores públicos.

En otros países han sido señaladas dificultades de las organizaciones sindicales para obtener el registro en el Ministerio de Trabajo. En marzo de 2002, el Gobierno de El Salvador, desestimó una solicitud de cinco sindicatos de la rama de alimentos para conformar una Federación, aduciendo que se habían cometido errores procesales. A pesar de que el Comité de libertad sindical de la OIT consideró que las demandas de los trabajadores eran justificadas, el Ministerio de Trabajo no había aún reconocido a la Federación a fines de 2000 y la Corte Suprema de Justicia no había resuelto sobre el recurso interpuesto por los trabajadores, en ese mismo año.

A esta falta operacional del servicio (no hay que olvidar que la Administración de trabajo presta servicios a sus usuarios) hay que añadir la ya mencionada intervención general del estado, no sólo en la promulgación de la ley, sino también en el propio desarrollo de las relaciones laborales.

---

<sup>77</sup> Este reconocimiento se hace con base en una resolución suprema del Poder Ejecutivo (Art. 124 del Decreto Reglamentario de la Ley). Es más en el Artículo 126 del decreto reglamentario se dice que el reconocimiento se hará previo informe de la Inspección General del Trabajo y dictamen del Fiscal de Gobierno.

<sup>78</sup> El reconocimiento de la personalidad jurídica se obtiene mediante Resolución del Presidente de la República, lo que implica que debido a la tardanza en tramitarse, el sindicato después de constituido espera a veces casi un año para ejercer su pleno derecho.



---

Los ejemplos de la intervención administrativa excesiva son múltiples, así como sus efectos negativos sobre las propias relaciones colectivas, en particular con relación a la libertad sindical. Por ejemplo, el Informe de la Comisión de Aplicación de Normas de 1999 señala que Guatemala ha experimentado actos de injerencia antisindical de las autoridades públicas en la administración interna, en los programas y en la estructura de los sindicatos. En este caso los miembros empleadores subrayaron que se requerían cambios sin demora, ya que estas cuestiones habían venido discutiéndose durante un número considerable de años.

Posibilidad de intervención es también la que se produce en Bolivia, en donde se otorgan poderes extensos de control de las actividades de los sindicatos a la inspección del trabajo, ya que el Art. 101 de la Ley General de Trabajo autoriza a los inspectores del trabajo a participar en las deliberaciones de las organizaciones sindicales.

El caso reciente más relevante en materia de intervención en la región es, sin duda, el venezolano, fruto de la reforma constitucional de 1999. En efecto, la Constitución en su artículo 95 dispone que "Los estatutos y los reglamentos de las organizaciones sindicales establecerán la alternabilidad de los y las integrantes de las directivas mediante el sufragio universal, directo y secreto". Dicha disposición se completa con el artículo 293 y la disposición transitoria octava del mismo texto que señala que el Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral) tiene por función organizar las elecciones de los sindicatos y gremios profesionales y que mientras se promulgan las nuevas leyes electorales previstas en esta Constitución, los procesos electorales serán convocados, organizados, dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral (por medio de un decreto publicado en la Gaceta Oficial núm. 36904, de 2 de marzo de 2000, sobre medidas para garantizar la libertad sindical, se nombraron los miembros de la Junta Electoral y sus funciones incluyeron la de procurar la unificación sindical o resolver acerca de la afiliación a las organizaciones de trabajadores). Todos estos actos normativos son considerados tanto por su formulación como por sus efectos, elementos de ingerencia, y en tal sentido han sido constatados por la Comisión de Expertos de la OIT.

Esta situación según se constató en el 2002 en el examen por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo del caso individual relativo al Convenio núm. 87 con relación a Venezuela, ha provocado de hecho que las autoridades no reconozcan al órgano director de la Central de Trabajadores de Venezuela y que, por consiguiente no se haya llevado a cabo ninguna consulta significativa con los interlocutores sociales sobre las cuestiones que les afectan, lo que genera descontento, violencia, y sin duda, una paralización de las actividades relativas a las relaciones laborales.

### ***Un ambiente hostil y un desarrollo difícil: la búsqueda del progreso***

Junto a la pobreza, la existencia de conflictos internos, las crisis políticas, y la modificación en la composición de la mano de obra en los mercados nacionales, existen una serie de problemas y situaciones emergentes que deben ser afrontadas de cara a minimizar el conflicto, buscar soluciones conjuntas y avanzar en el desarrollo de unas relaciones laborales armoniosas.

Las nuevas formas de producción presentan, como ya se mencionó, problemas de aplicación de la norma y de conocimiento de los derechos por parte de los actores sociales. Similar situación se

---

produce como fruto de las nuevas formas de organización de trabajo, ajenas a la ley y donde ha desaparecido la subordinación jurídica y económica así, como en parte, la idea de protección del trabajador. Además los fenómenos son tan rápidos y dinámicos que es difícil afrontar desde la perspectiva organizativa tradicional una dinámica de trabajo efectiva. ¿Cómo integrar a trabajadores independientes? ¿Cómo negociar en un ámbito extendido de empresas subcontratistas? ¿Cómo supervisar el trabajo de las agencias de empleo temporal conforme al respeto de los derechos en un contexto de falta de empleo? Estas son algunas de las preguntas de complicada respuesta.

### **Los nuevos trabajadores, las situaciones nuevas**

En América latina, el problema generado por el creciente sector informal (en algunos países casi el 70% del total de nuevos empleos) lleva consigo la necesidad plantear nuevas estrategias y definiciones que permitan ampliar la representación de trabajadores y empleadores a este sector de la economía<sup>79</sup>. En general, existe un buen número de sindicatos en todos los países de la región que afilian a trabajadores típicos del sector informal<sup>80</sup> y que prevén la defensa de sus intereses. Así, por ejemplo, la CTM en México, permite la incorporación de todo tipo de organización no sindical, cooperativa, sociedades, asociaciones de producción, empresas de interés social, asociaciones de crédito agrícola, comunidades agrarias, y sindicatos de pequeños patrones, lo cual ha posibilitado una importante incorporación de asociaciones civiles de trabajadores informales.

En el Salvador, la organización sindical se viene incrementando en el ámbito del sector informal, constituyendo aproximadamente en la actualidad el 30% de los sindicatos activos existentes. Sin embargo y en cifras de 1999, sólo representaban el 5% del total de trabajadores informales del país<sup>81</sup>.

En algunos países cuentan con organizaciones sindicales propias, es el caso de Consejo Nacional de Asociaciones de Trabajadores Informales (CONATRASINF) en República Dominicana, la AVEIG, Asociación de Vendedores Informales de Guatemala<sup>82</sup>, el Sindicato Único de Vendedores Auténticos Nacionales de Honduras, (SUBAN)<sup>83</sup>, el Sindicato Nacional de Buhoneros, Trabajadores Informales y Similares de Panamá, (SINBUTIS, afiliado a la CTRP), y la Federación de Trabajadores Estibadores Terrestres del Perú (FETTRAMAP) entre otros. Casi todas las organizaciones más representativas en este sector se agrupan en torno al comercio ambulante.

Algunas de las organizaciones son esencialmente femeninas (todos sus miembros son mujeres). Este es el caso de la AMHBA Asociación de Mujeres campesinas de Huancabamba en Perú, que se afilió a la CUT en 1996 y está constituida por 5 000 mujeres que pertenecen a los diversos anexos rurales de la provincia. Tienen catorce años de existencia en calidad de organización

---

<sup>79</sup> Ver en este sentido OIT. Conclusiones sobre la Comisión sobre el trabajo decente y la economía informal, 90 Reunión de la CIT. Ginebra. Junio 2002.

<sup>80</sup> Definición económica de la OIT que se basa en el capital de la empresa y en la tenencia de menos de 5 o 10 trabajadores.

<sup>81</sup> Se encuentran agrupados en los rubros de comercio, construcción, manufactura diversa, transporte y servicios diversos. Según registros oficiales integraban 6 814 afiliados, encontrándose afiliados a las Centrales Sindicales CTS, CTD, OSILS, UNTS, UPD ( estas tres última no existen en la práctica en la actualidad).

<sup>82</sup> Forma parte del esfuerzo integrador del Sindicalismo Guatemalteco, denominado UASP, Unidad de Acción Sindical y Popular, que integra a 40 organizaciones sindicales y sociales.

<sup>83</sup> Afiliado a la CUTH, con 4. 935 afiliados, entre vendedores estacionarios y del mercado.

---

independiente. En este contexto hay que considerar que el 90% de las trabajadoras del campo, son jefas de familia y desempeñan actividades agrícolas específicas.

Existe por lo tanto acción sindical y una cierta estrategia de acción que no siempre parece claramente definida. Sin lugar a duda, acciones de formación a escala nacional e internacional, así como talleres y documentos de estudio han facilitado afrontar el problema de forma activa y existen experiencias interesantes que combinan toda una acción de defensa de derechos y de apoyo económico y formativo a los trabajadores y que son del mas alto interés, ya que permiten incluso retomar de forma general el papel que debe jugar el sindicato en un nuevo contexto económico<sup>84</sup>.

La negociación colectiva con relación a este sector es inapreciable, y no existen datos. Es únicamente presumible que los países con negociaciones de rama incluyen, por efecto del campo de aplicación del convenio, a todos los trabajadores asalariados del sector (por ejemplo, microempresas). No obstante no parece que los trabajadores informales, aún gozando de tal derecho (incluso de forma limitada y en escasos países) se beneficien de él en la práctica, pues desconocen que están cubiertos por el convenio y se encuentran en general ajenos a la acción sindical. No obstante existen tentativas de acuerdos (ver *infra*) entre organizaciones de informales y administraciones municipales o distritales, lo que sino puede ser calificado como relaciones laborales en sentido estricto, si revelan la práctica de formas de dialogo para regular los problemas del sector. Estas son sin embargo aún muy escasas.

El sector publico es, sin duda, otra fuente esencial de conflicto<sup>85</sup>, tanto por la dinámica interna de las relaciones laborales como por el resultado de su reducción como consecuencia de los programas de ajuste (el conocido como fenómeno de las privatizaciones / capitalizaciones). La existencia de una definición excesiva de lo que se entiende por sector público conduce a menudo a que las relaciones de trabajo se vean impregnadas de concepciones estatutarias, aún en aquellos sectores en donde el estado no ejerce funciones de poder público, sino que presta servicios o ejecuta actividades análogas a las del sector privado. Debido a que el Estado está hoy sujeto a muy fuertes presiones para reducir sus gastos, las repercusiones de esta presión han desestabilizado muy seriamente las relaciones de trabajo en el sector. Sin embargo, es en él, como ya se mencionó, donde se concentra en la región mayor fuerza sindical, dinámica de negociación y capacidad de movilización. Es innegable que en los últimos diez años, tanto el tema del empleo como el de los salarios en el sector público han sido fuente de conflictividad, a menudo exacerbada por la poca capacidad del Estado para concertar sus políticas con las organizaciones de trabajadores.

Las privatizaciones han sido el origen, no sólo de practicas y leyes calificadas a menudo de abusivas (Argentina donde por ley se suspendieron las negociaciones colectivas existentes en caso de privatización) en la región, sino de interesantes experiencias de solidaridad sindical internacional y de la existencia de códigos de conducta.

---

<sup>84</sup> En este sentido es interesante, la experiencia de la Casa del Trabajador Informal, en el ámbito de la Central unitaria de Trabajadores del Perú – CUT, gestada en torno a la incorporación de los/as trabajadores/as informales en la organización. En ella se presta asesoría legal, informativa, servicios de salud, capacitación y comedores.

<sup>85</sup> Los mecanismos e instituciones propios a las relaciones de trabajo en el sector público han mostrado su inadecuación para regular el conflicto; motivo por el cual es el sector público (o el paraestatal) y no el privado en donde hoy se producen los más serios enfrentamientos entre las partes en el sistema de relaciones de trabajo.

---

En América latina estos procesos se han centrado en torno a los servicios públicos en general, y en particular en la telefonía, electricidad, agua y banca. Es inútil insistir, la prensa nacional e internacional se ha hecho eco, en el conflicto social que todo este proceso ha generado en su entorno y en las dificultades políticas que, como consecuencia de las privatizaciones, han enfrentado y siguen enfrentando los gobiernos. No obstante y ante la situación sentida como traumática por el movimiento sindical, se han forjado un buen número de acuerdos intersindicales en América latina, con las organizaciones sindicales de los países de origen de las empresas compradoras, así como interesantes códigos de conducta internacionales como el firmado en marzo de 2001 por Telefónica<sup>86</sup>, empresa con sede en España y la organización sindical de ámbito mundial Unión Network International (UNI), en presencia del Director General de la OIT y que abarca a 120.000 trabajadores empleados por Telefónica en numerosos países y representados por 18 sindicatos afiliados a la UNI<sup>87</sup>.

Otro caso interesante es el de Bolivia, donde la empresa ENTEL, firmó en el 1997 un primer convenio colectivo al inicio de sus actividades como nueva empresa privada, fruto del proceso de capitalizaciones en el sector. Este acuerdo recoge una regulación detallada de las condiciones de trabajo y proporciona una nueva dinámica a unas relaciones laborales por esencia conflictivas y donde no existía en los últimos años negociación colectiva en sentido propio. Dicho acuerdo fue seguido dos años más tarde por otra empresa privatizada “Aguas de Illimani” que se desarrolló siguiendo la dinámica negociadora de ENTEL.

Junto a estos dos sectores, la nueva composición del mercado de trabajo (trabajadores temporales, a tiempo parcial, trabajadores descentralizados- teletrabajo) plantea, o mejor dicho replantea por la magnitud del fenómeno, problemas de representación, afiliación y claro está de protección y defensa de los intereses. En este sentido ya se mencionaron los problemas legales derivados de la deslaborización de algunas de estas relaciones y su imposibilidad, al no ser considerados trabajadores, de constituir un sindicato o de negociar colectivamente (es el caso de los contratos de formación en Perú por ejemplo). Sin embargo existen experiencias interesantes de organización que permiten avanzar en el campo del reconocimiento de los derechos.

Este es el caso de las trabajadoras domésticas que está organizado no sólo en federaciones y sindicatos nacionales sino también en el ámbito regional en una confederación, la COLANACTRAHO que desarrolla acciones a nivel nacional, subregional y regional, de concienciación, difusión y promoción de derechos e incluso plantea iniciativas legislativas (es el caso de la Federación de empleadas del Hogar de Bolivia).

Como se ha venido mencionando en diversas ocasiones, las relaciones laborales en la región se caracterizan por su alto grado de conflictividad latente y la tendencia hacia la confrontación. Esta

---

<sup>86</sup> Este nuevo acuerdo entre Telefónica y la UNI manifiesta la adhesión de ambas partes a las normas fundamentales de la OIT sobre el trabajo, que se refieren a la libertad de sindicación y el derecho a la negociación colectiva, la discriminación en el trabajo, el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Está basado también en otros Convenios y Recomendaciones de la OIT, relativos a los salarios mínimos, horas de trabajo, seguridad y salud en el trabajo, libre elección de empleo y no discriminación, entre otros: es decir, sobre un total de unos 20 Convenios y Recomendaciones de la OIT.

<sup>87</sup> Esta organización sindical, fusión de varios secretariados internacionales (llamados hoy federaciones internacionales sindicales) fue fundada en Enero de 2000, agrupa hoy y presta servicios a más de 15,5 millones de trabajadores, miembros de unos 800 sindicatos en todo el mundo.

---

situación no sólo se plasma en las relaciones bi o tripartitas, sino en el propio seno de los diferentes actores que integran el sistema, y que es fruto de su propia estructura.

En efecto, el conflicto externo social y político es una constante, llegando en algunos casos a gravedades extremas como en la actualidad el caso de Colombia, donde la existencia de un conflicto armado nacional salpica el desarrollo de las relaciones laborales y el ejercicio mismo de la libertad sindical. Incluso en aquellos países donde la situación de guerra interna ha sido superada, son importantes los rezagos y las consecuencias dentro del desarrollo de las relaciones laborales (véanse los diferentes problemas de libertad sindical en el Salvador o Guatemala por ejemplo).

No obstante las buenas prácticas son viables en todos los contextos como se mencionó en el caso del banano colombiano (*ver supra*). Si bien el resultado final, debido a la caída de los precios de café, no puede calificarse de totalmente exitoso, en Guatemala en 1994 los trabajadores cafetaleros alcanzaron un acuerdo con ANCAFE (Asociación Nacional del Café) que permitió regular los salarios del sector y mejorar las condiciones de trabajo.

Interesante en el sector agrícola es la experiencia argentina, donde la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE) consiguió en 1999 la puesta en práctica de la “libreta del trabajador rural”<sup>88</sup>, documento obligatorio de identidad del trabajador, probatorio de la relación laboral que debe ser exigido por los empleadores. Este proceso se completó en marzo 2003 con el establecimiento de un Registro Nacional de trabajadores rurales y empleadores (RENATRE), administrado por un directorio paritario, compuesto por miembros de UNATRE y productores y empresarios del sector rural. Entre sus acciones se prevé crear un fondo de desempleo que completa el seguro médico que administra UATRE para más de 300.000 afiliados.

Existen también en el sector rural, acuerdos éticos en el ámbito nacional como el firmado por SITRAP (Sindicatos de trabajadores de plantaciones) y Agromarina Oro Verde con relación al banano en Costa Rica<sup>89</sup>, que con el fin de mantener el comercio ético y justo y en el respeto al medio ambiente y la libertad sindical acordaron en el 2002 respetar los Convenios internacionales de la OIT respetando derechos básicos tal y como el trabajo de las mujeres, el salario mínimo la estabilidad laboral, etc., a la vez que se comprometían a negociar un acuerdo colectivo entre las partes, implementando al mismo tiempo un sistema de solución de conflictos particular.

Por último y si bien no es un caso nuevo, la libertad sindical de los trabajadores emigrantes adquiere especial interés en el nuevo contexto global. En general, quienes ejercen sus labores en países o sectores en los que son más corrientes las prohibiciones generales, sufren de mayores discriminaciones en materia de libertad sindical, las cuales sumadas a otras más específicas, como las que impiden a los no nacionales constituir sindicatos o afiliarse a ellos como en Costa Rica, o la prohibición de ocupar un cargo, salvo en determinadas condiciones, en una organización profesional como en Nicaragua, dan al traste con ciertos medios importantes gracias a los cuales los trabajadores migrantes podrían oponerse a determinados abusos a los que están particularmente expuestos.

---

<sup>88</sup> Ley 25.191, que entró en vigencia en noviembre de 1999 y fue reglamentada en abril de 2001.

<sup>89</sup> <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/regact/projects/rla01agm.htm>

---

## ***Radiografía de los actores sociales***

Los rasgos típicos relativos a los actores sociales en la región se han venido modificando de forma clara desde 1998, fruto de reformas laborales y de un cambio en los programas políticos de los gobiernos. La estructura sindical se concentra en torno a la empresa, aún con las excepciones de Brasil y Argentina (y en cierta medida Uruguay), aunque al menos con relación a Argentina, la dinámica parece, poco a poco, modificarse<sup>90</sup>. Mientras anteriormente el pluralismo sindical era frecuente (especialmente en Centro América) pero no común, hoy parece ser la tendencia general y son pocos los países que cuentan con una neta central mayoritaria (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México, Uruguay y Venezuela<sup>91</sup>). El caso de Perú con 13 centrales (9 inscritas y 4 de facto) resulta especialmente revelador. La existencia de diferentes corrientes ideológicas en el seno del movimiento sindical, lo mismo que sus estrechas relaciones con algunos partidos políticos, explican en parte esta pluralidad, como también contribuyen a explicar la dificultad del movimiento sindical, en ocasiones, para formular propuestas unitarias.

La existencia de una vinculación política del movimiento sindical a diferentes partidos políticos es una constante en la algunos países de la región, siendo quizás la más reciente expresión la elección de “Lula” da Silva, un conocido líder sindical como el nuevo presidente de Brasil. Las vinculaciones políticas en el caso de Argentina, México o Venezuela han sido siempre reconocidas y, de hecho, parte de los actuales problemas de la CTV venezolana en el marco del nuevo Gobierno vienen de su estrecha vinculación con dos de los partidos políticos tradicionales (ADEC y COPEI) que fueron derrotados en las elecciones del 99.

En el caso de países como Bolivia, la vinculación es de carácter ideológico y ligada a los movimientos obreros de los años 40. No hay que olvidar que la COB sigue con frecuencia manteniendo en su programa de reivindicaciones las tesis de Pulacayo<sup>92</sup> que datan de 1946<sup>93</sup>.

Frente a una compleja estructura sindical, la organización y representación a los empleadores se presenta como un conjunto más homogéneo y sin grandes cambios en los últimos años. En general, predomina la estructura monista, es decir las organizaciones empresariales se ocupan de defender y promover los intereses económicos de sus miembros, y al mismo tiempo también de representarlos dentro del sistema de relaciones de trabajo. Si bien, como se señaló, la mayor parte de los códigos de trabajo permiten que los empresarios se organicen en sindicatos patronales, la representación empresarial es casi siempre ejercida a través de asociaciones civiles de derecho común y de afiliación voluntaria. Un rasgo común es su estructura piramidal, con un primer nivel

---

<sup>90</sup> Sin perjuicios de los efectos de la reciente ley 25877

<sup>91</sup> Como se señaló esta tendencia se está revirtiendo lentamente en Argentina y México. En Venezuela el proceso de intervención unificación versus una central gubernamental plantea una dinámica diferente.

<sup>92</sup> En Bolivia, la Central Obrera Boliviana (COB) fue creada en medio de la insurrección popular en abril de 1952. La Revolución Nacional no intentaba reformar al Estado que había derrotado, su propósito fue crear uno nuevo, se pretendía crear una nueva política y las bases de la nueva ideología, la misma que era nacionalista popular y antiimperialista, lo que coincidía con algunos criterios y principios del sindicalismo estructurado con las Tesis de Pulacayo en 1946.

<sup>93</sup> El ímpetu revolucionario que traía el proletariado minero hizo que en noviembre de 1946, en el Congreso de Pulacayo de la FSTMB, se votaran las "Tesis" presentadas por los delegados del POR (partido obrero revolucionario), a pesar de que no eran mayoría. Las históricas Tesis de Pulacayo planteaban un programa revolucionario para los mineros, la clase trabajadora y el pueblo de Bolivia. Comienzan sosteniendo el rechazo a la colaboración de clases, junto con la lucha contra la burguesía, los terratenientes, el imperialismo y el fascismo. Levantan un conjunto de reivindicaciones transitorias, orientadas hacia la toma del poder.

---

constituido por cámaras o asociaciones de industrias, de comercio, de productores rurales, servicios, etc, y un segundo nivel conformado por las llamadas cúpulas empresariales

La participación de las organizaciones empresariales en las relaciones de trabajo es casi siempre indirecta, a través de la influencia política y de la opinión pública. En general, ninguna organización patronal, en tanto que organización, participa en la celebración de convenios colectivos de trabajo; lo que es lógico en función de la estructura establecida pues la negociación colectiva, cuando existe, se celebra a nivel de cada empresa y no de una industria o rama de industria (salvo en los casos de Argentina, Brasil y Uruguay, *ver infra*). En contrapartida, tienen mucho mayor protagonismo en las instituciones tripartitas, tales como los consejos de salarios mínimos, los entes rectores de la formación profesional y de la seguridad social.

Las cúpulas empresariales establecen programas de acción conjuntos y buscan medios de acción comunes en los diferentes sectores sociales y económicos, manifestando una clara voluntad de acción hacia el exterior (y con influencia política notable). Si bien están cohesionadas no son siempre representativas de todos los sectores, o al menos esto se les achaca frecuentemente, en particular en lo que se refiere a la pequeña y mediana empresa. También es difícil identificar a las multinacionales en su ámbito, aunque este es sin duda un problema más complejo.

Un apartado particular lo representa el tema del ejercicio de la libertad sindical para las organizaciones de empleadores. Si bien el número de quejas es limitado (al menos inferior que las presentadas por las organizaciones de trabajadores), lo cierto es que las organizaciones nacionales de empleadores en algunos países, apoyadas por la OIE, han denunciado a escala nacional e internacional problemas relativos a procedimiento de huelgas, suspensiones, pago de salario durante la huelga y cierre de locales (Comité de libertad sindical informe 318, caso 1931, Panamá), ocupación de fincas bananeras en Guatemala (Comité de libertad sindical, informe núm. 323, Caso 202), actos de hostigamiento contra dirigentes empresariales y trato desigual de organizaciones, así como incompatibilidad de la ley general con el Convenio (Comité de libertad sindical, informe núm. 328, caso 2167, informe 298, caso 1612 e informe 290, caso 1612)

Las organizaciones sindicales, en numeroso países, tras un primer periodo de retroceso, que produjo un cierto proceso de desintegración y de fraccionamiento, explicable por diferentes motivos y en general por la existencia de un medio ambiente hostil, han entrado en los últimos años en un movimiento hacia la integración intersindical, y en particular en Centroamérica donde existe, comparativamente, un mayor número de centrales<sup>94</sup>.

Este fenómeno de integración en pos de la unidad de acción es necesario, sin duda, en un contexto de rápida creación de organizaciones sindicales. En la región, la existencia de cifras altas de sindicatos (de empresa, por lo general) ha sido una característica, hasta hoy, presente. Reunidos los requisitos legales y con una voluntad de acción precisa, se inscriben con frecuencia sindicatos cuya duración es limitada en el tiempo, que no se integran en federaciones o confederaciones para lograr una unidad de reivindicación superior y que operan de facto por un tiempo limitado, sin comunicar cuando cesan sus actividades.

---

<sup>94</sup> Muestra de ellos son la Comisión Intersindical de el Salvador, la UGT de Guatemala, la CONATO de Panamá, el CNUSD de República Dominicana, el Comando unitario colombiano o el FUT en Ecuador.

---

A título indicativo, un país como Colombia con una tasa baja de afiliación, contaba en 1999 con 5648 sindicatos inscritos (imposible precisar el número de sindicatos activos). En Chile se constata la existencia de 14.39 sindicatos inscritos, de los cuáles 6.837 no están activos, mientras que en Guatemala hay inscritos desde 1947, 1484 de los que se estiman activos unos 450.

La dispersión se agudiza con los problemas de personalidad jurídica que existen en muchos de los países donde, si bien existen sindicatos legales reconocidos por el Gobierno como los únicos con capacidad de obrar, son sin embargo algunas federaciones y confederaciones de hecho las que ejercen la reivindicación sindical, e incluso están afiliadas al sindicalismo internacional.

Ya se mencionó el sistema argentino se tiende a que el sindicato industrial tenga de forma prevaente la personería gremial y por ello negocia salarios, recauda contribuciones o convoca huelgas, lo que ha llevado en la practica a que la CGT (la más representativa en los sectores) fuera casi la central única. No obstante la reforma del 2001 al permitir a los sindicatos registrados, sin perjuicio del nivel, defender los derechos y representar ante el estado y los empleadores a sus miembros individuales, ha generado un nuevo espacio a otras centrales, en particular a la CTA que cuenta con más de 240 organizaciones y 4 federaciones y que es cada día más activa. Similar es la evolución mexicana donde de ser la CTM la central casi exclusiva en el contexto del Congreso del trabajo (creado en 1966 y que agrupa a 13 centrales y 758 sindicatos), la dinámica actual ha generado que existan 27 centrales registradas donde algunas como la CROC ( 190 sindicatos) o la UNT ( 23 sindicatos) , agrupan porcentajes importantes de trabajadores sindicalizados en el total de la población ocupada, y siguen ganado espacio.

El sistema brasileño (cuestionado, como se mencionó, en algunos aspectos por los órganos de control de la OIT) establece un sindicato único por categoría económica u ocupación en cada zona territorial, lo que implica que, si bien son centrales las que operan de facto<sup>95</sup>, sólo una es reconocida oficialmente. No obstante la mayor parte de los sindicatos de trabajadores (62%<sup>96</sup>) no están afiliados a ninguna central sindical.

En América central, el Salvador representa el panorama más heterogéneo pues cuenta con tres centrales legales, una Confederación de hecho, dos centrales de hecho y una central con personalidad jurídica bajo la ley de asociaciones, así como cinco federaciones sin confederar<sup>97</sup>. Este hecho un tanto peculiar surge de la tendencia de las organizaciones sindicales a agruparse en centrales que según el concepto civil salvadoreño son agrupaciones que van más allá de la defensa de los intereses profesionales (función habitual de toda organización sindical, sea cual sea su grado) y agrupan no sólo sindicatos, sino cooperativas, asociaciones civiles etc..., inscribiéndose en el Ministerio de Gobernación como asociación civil y no como sindicatos. Esta “mezcla” de defensa de intereses gremiales y civiles, impide conocer realmente el grado de representatividad de las organizaciones existentes y el numero de afiliados, además de impedir de forma practica su participación en el Consejo Superior de Trabajo (órgano tripartito de representación<sup>98</sup>).

---

<sup>95</sup> Actualmente existen 5 centrales sindicales CAT, CGT, CUT, FS y SDS, donde la CUT (66%) y la FS (19% son las que agrupan mayor numero de sindicalizados.

<sup>96</sup> Datos de la Pesquisa sindical 2001, [www.ibge.org](http://www.ibge.org).

<sup>97</sup> Se trata de las centrales y confederaciones que componen la Unión Intersindical, a saber la CUTS, la CATS, la CTD, la CNTS la CSTS, la CTS y la CGT, más la CGS la única Confederación con personalidad jurídica y con presencia en el Consejo Superior de Trabajo

<sup>98</sup> Dicho consejo se compone por la Confederación General de Sindicatos (CGS), y varias federaciones: FESITRISEVA que pertenece a la CGS, la Federación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS)<sup>98</sup>, la



---

Un problema particular en el desarrollo de la libertad sindical lo presenta la unicidad o monopolio sindical cuando viene prescrito por ley. Este es el caso de Bolivia y Cuba (tal y como ha sido señalado por la Comisión de Expertos) y en cierta medida y con relación a lagunas disposiciones legislativas, en países como Argentina, Brasil, México o Panamá<sup>99</sup>.

Si bien, la creación de sindicatos, federaciones y confederaciones es cada vez más dinámica en la región, el movimiento sindical parece, sin embargo, no excesivamente fuerte a nivel nacional. Aunque pueden atribuirse numerosas causas a este hecho, algunas ya mencionadas, la falta de unidad de acción<sup>100</sup>, puede considerarse, sin duda, desde la perspectiva organizativa un aspecto importante.

En efecto como se mencionó, y si bien esta tendencia parece modificarse, son pocos los países en que, sin perjuicio de la independencia de sus confederaciones y federaciones, las organizaciones han actuado a escala nacional con una política de acción conjunta (las reivindicaciones son casi siempre comunes aunque se enfoquen desde ópticas diferentes). Incluso en algunos países donde se habían producido estos intentos, la unidad ha venido sufriendo crisis repetidas.

Ejemplos como el del Comando Unitario de Colombia (integrado por las tres centrales más relevantes), o del Frente Unitario Ecuatoriano son muestra de instituciones unitarias reconocidas por los trabajadores y la sociedad civil y cuya efectividad como grupo conjunto de acción, varía en función de la coyuntura y del momento político. Es decir, en la práctica existe la estructura unitaria, pero no siempre existe la voluntad de acción común en la práctica. En República Dominicana las cuatro centrales actúan unidas en acciones nacionales (Consejo Nacional de la Unidad Sindical), aunque se percibe un clima de latente fraccionamiento sindical.

En países como Guatemala han existido tentativas de unidad, en particular tras la firma de los Acuerdos de paz (el GAS que pasó a ser Convergencia en el 96, y en donde actualmente existe la UGT), así como se han propiciado tímidos intentos de unificación en relación con el trabajo de las instituciones tripartitas existentes (Honduras por ejemplo, en torno a la fijación del salario mínimo, y Nicaragua con la Agenda del Princess).

En algunos casos son uniones parciales de algunas organizaciones, como la mencionada del Congreso de Trabajo mexicano que agrupa 13 centrales de las 27 existentes, la CONATO panameña que agrupa 30 federaciones, 250 sindicatos y 114 sindicatos independientes (además se está promoviendo la creación de una CUT de carácter más amplio), o el Comité de enlace peruano (CGTP y CUT).

El caso de El Salvador es peculiar (en virtud de su situación jurídica de no reconocimiento por el gobierno *ver supra*), así como el de Venezuela donde la intervención sindical provocada con el cambio constitucional del 99 ha generado una dinámica especial. En efecto en este último país, hasta 1999, si bien existían 4 centrales sindicales, la CTV por su representatividad ocupaba el total

---

Federación Sindical de Trabajadores de El Salvador (FESTRAES), la Federación de Sindicatos de la industria de la Construcción, Similares, Transporte y Otras Actividades FESINCONSTRANS y la Federación Unitaria de Sindicatos de El Salvador (FUSS). A esta se suman dos federaciones pertenecientes a la CUTS: FESTES Y FEASIES.

<sup>99</sup> Ver los comentarios de la CEACR en relación con estos países.

<sup>100</sup> Sin perjuicio de que la debilidad sea también generada por el ajuste, la desconfianza histórica de algunos sectores hacia los sindicatos, los procedimientos lentos para reponer los derechos sindicales, etc.

---

del espacio público. Las políticas de intervención en las elecciones sindicales y la convocatoria de elecciones provocaron, no sólo una renovación radical interna de la CTV (que estableció, y es el único caso junto con la CUT de Chile, y la CUT de Colombia, elecciones sindicales desde la base), sino que generó que se configurara una Coordinadora sindical donde además de la CTV participaron otras centrales minoritarias a fin de afrontar las presiones intervencionistas del gobierno<sup>101</sup>.

La inexistencia de unidad de acción tiene su origen en numerosas causas, prácticamente todas relevadas en este estudio y es sin duda un elemento de consideración esencial por parte de las centrales de numerosos países, que incluyen en los Congresos y en sus propuestas internas acciones el trabajo en esta vía.

### **El conflicto: una realidad latente**

En el curso de las páginas anteriores se ha venido hablando del conflicto como una realidad, más aún, como un elemento constante en el desarrollo de las relaciones laborales de la región, de hecho la confrontación *versus* la concertación es siempre alegada como una característica latinoamericana. Más aún la estrategia regional sindical ha sido a menudo definida en los diversos trabajos consultados como confrontacional.

No obstante esta aseveración, la externalización del conflicto es sin embargo muy limitada y las cifras de huelgas y paros son relativamente bajas (ver cuadro de huelgas registradas). Es cierto que una de las principales razones en esta parquedad numérica es la existencia de límites legales en algunos países a la declaración de legalidad de la huelga y a su convocatoria, pero también es cierto que a esta apreciación hay que añadir la falta de utilización de las instancias de solución de conflictos, el limitado recurso a la mediación y la practica inexistencia del arbitraje voluntario (incluso no regulado en algunos países). Esta situación es particularmente marcada en Brasil donde es el poder judicial quien ostenta facultades de intervenir en el litigio sin que se haya solicitado por las partes o a decisión de una sola, pudiendo ordenar la interrupción de una huelga o imponer multas a sindicatos huelguistas ( OIT 2002d Pág. 24).

El efecto de la restricciones legales es patente, por ejemplo, en Perú donde hasta el 1992, fecha de promulgación de la nueva ley de relaciones colectivas, el número de huelgas legales era de más de 200 (por ejemplo 814 en 1988) , siendo a partir de esa fecha decreciente para llegar a 102 en 1994, a 66, en 1977 y a 40 en el 2000. Obviamente la norma no es la única causa, pero sin duda es un factor importante.

Si bien el conflicto parece más latente que patente, existen algunas manifestaciones dignas de mención por su incidencia, su fuerza y su importancia social. Especial relevancia adquieren los paros y huelgas nacionales que con frecuencia están en el origen de numerosas acciones. Este es el caso, por ejemplo, de la huelga de febrero del 97 de los servidores del estado en Colombia como reacción a la reestructuración del sector y que dio lugar al paro nacional estatal de octubre 1998 y al paro cívico nacional de agosto 1999, donde se obtuvo el compromiso de negociar las reivindicaciones de las centrales. Paros nacionales también han sido convocados en estos últimos cinco años en algunos países de la región como por ejemplo Argentina (2000, 2001), Bolivia

---

<sup>101</sup> Baste señalar que un movimiento sindical como Nuevo sindicalismo altamente cuestionador de la CTV, decidió participar en las elecciones de esa central lo que demuestra su renovación y su carácter plural.

---

(2000), Ecuador (2000 y 2001), el Salvador ( 2002), Perú (el último de noviembre 2002), República Dominicana (enero 2004)<sup>102</sup>, Uruguay (abril 2002), así como diferentes paros nacionales sectoriales.

Sin duda, en estos años, los paros<sup>103</sup> (se va por el cuarto<sup>104</sup> en el que la oposición busca que el presidente se someta a referéndum su permanencia en el poder,) o/y huelga generales indefinidos venezolanos (declarada en abril 2002 y recientemente finalizada) son los más significativos, no sólo por su duración, sino también por la trascendencia de los sectores implicados (petróleo esencialmente), la vinculación de trabajadores y empleadores, así como por la respuesta del gobierno y sus indudables implicaciones políticas.

No obstante, y son muy escasos los datos disponibles, la conflictividad externa, es decir la aparición del conflicto es muy superior, siendo las huelgas en algunos casos un 10% del total del número de los conflictos iniciados. ¿Extraer conclusiones? Es difícil, en cuanto se conjugan problemas normativos, tradiciones sindicales y problemas externos al de la dinámica de las relaciones laborales. En cualquier caso y como podrá revisarse con posterioridad (ver *infra*) esta situación parece lentamente revertirse esencialmente a través de las instancias de dialogo social

### Algunas cifras sobre huelgas registradas

PAIS	PERIODO	HUELGAS
Costa Rica	1996-2001	65
Colombia	2000	22
Chile	1997	179 <sup>105</sup>
México	2001	18 <sup>106</sup>
El Salvador	2001	38
Panamá	2000	10
Perú	2001	40
Rep Dominicana	1998	3

*Elaboración propia con datos disponibles*

Existen medidas nuevas para ayudar a mejorar y tratar el conflicto, que en general son aportes legislativos de poca aplicación práctica. Este es el caso de la ley núm. 9958/00 en Brasil que prevé el establecimiento de comisiones de conciliación previas de resolución de conflictos. Dichas comisiones han sido criticadas por los sindicatos por no preverse en ellas mecanismos de protección de los trabajadores, y por no existir control de las comisiones por las organizaciones sindicales ( OIT, 2002d) Pág. 27)

### La negociación colectiva: buscando rumbos

Como se señaló en el capítulo relativo a las tendencias, la negociación colectiva en la región refleja su progresiva y lenta reducción, tanto en el número de convenios registrados, como en

---

<sup>102</sup> El paro convocado por la Coordinadora de Organizaciones Populares y Sindicales fue declarado en contra de la política económica del Gobierno. El saldo fue lamentable, contando con ocho muertos y un centenar de heridos.

<sup>103</sup> Se iniciaron en diciembre 2001.

<sup>104</sup> El paro es organizado por la gremial empresarial Fedecámaras junto con la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) apoyadas por la Coordinadora Democrática (CD), que agrupa a todos los partidos políticos y grupos civiles

<sup>105</sup> De 1754 conflictos solo 179 llegaron a huelga.

<sup>106</sup> De 2250 emplazamientos a huelga (OIT 2002d).

---

relación con la cobertura misma. Así mismo, su propia dinámica ha variado en los últimos años observándose una tendencia general hacia la descentralización y a un cierto cambio en los contenidos en función de las nuevas formas de organización del trabajo.

En un contexto de retroceso, la pregunta es cual es el papel real de la negociación colectiva, y si realmente los convenios colectivos operan como mecanismo esencial en las relaciones laborales, cuestión que nos lleva a examinar el tema de su estructura, y en su origen conocer que requisitos le serían indispensables para conseguir su viabilidad.

Respecto de la estructura, se observa que el tipo de negociación más generalizado, y en algunas subregiones el único, es el que tiene lugar en el ámbito de la empresa. A decir verdad, no se tiene conocimiento de ningún convenio colectivo concluido en los últimos cinco años al nivel de la industria o rama de industria en la mayor parte de países de Centro América, en Bolivia, en Ecuador, en Paraguay, o en Perú<sup>107</sup>. En otros países como Colombia, Chile, o en los últimos años en Venezuela (con la suspensión por ley de la negociación en algunos periodos), se reduce a un número mínimo (dos en Colombia, por ejemplo), mientras que en algunos casos se limita únicamente al sector de la construcción (el Salvador, Panamá).

En la Argentina, Brasil y el Uruguay, el nivel de negociación prevaleciente ha sido tradicionalmente la industria o rama de industria, aunque las reformas laborales y la propia dinámica de las relaciones de trabajo han invertido esta tendencia y si bien todavía sigue siendo una negociación “fuerte”, el numero de convenios de empresa aumenta notablemente (en Argentina, por ejemplo, del 91 al 95, 62.5 de los convenios firmados lo fueron por rama, mientras que del 95 al 99, el 76.6% lo fueron de empresa. En el 2000, 144 eran de empresa y 21 de sector).

Es cierto que la estructura sindical al nivel de la empresa, no puede favorecer una negociación de industria; además, los empresarios no parecen dispuestos (y en algunos casos los propios estatutos de las organizaciones patronales no lo favorecen<sup>108</sup>) a delegar en sus organizaciones patronales la facultad de negociar convenios colectivos en este nivel. Además, la negociación de industria o de rama es en la práctica de muchos países difícil debido a la heterogeneidad de las empresas comprendidas en ellas. A ello se añade el hecho de que el marco jurídico de la negociación colectiva, tal como ha sido formulado en los códigos de trabajo (ver *supra*), está concebido de manera que privilegia la negociación colectiva al nivel de empresa, llegando a veces a ser, la negociación colectiva por rama imposible de facto, al no conferir la ley la capacidad de negociación a las federaciones o confederaciones de trabajadores<sup>109</sup>.

Este fue hasta la reforma por ejemplo, el caso de Perú donde la Ley de relaciones colectivas en su Cuarta Disposición Transitoria (hoy derogada con la nueva ley 27912) impuso la revisión forzosa de los acuerdos convencionales, así como la caducidad anual, terminando con una larga tradición

---

<sup>107</sup> A pesar de los intentos y las luchas que a este nivel ha venido realizando la federación de los trabajadores de la construcción (la única federación existente que agrupa a más de 200 000 trabajadores en todo el país) para recuperar un derecho perdido en los últimos 7 años.

<sup>108</sup> Es el caso, por ejemplo, del artículo 7 de los estatutos de la CEB boliviana donde se les limita la posibilidad de negociar convenios colectivos de forma indirecta.

<sup>109</sup> Es no obstante importante señalar que, mientras la negociación colectiva esté circunscrita a la empresa, una mayoría de trabajadores estarán de facto excluidos de su campo de aplicación, ya sea porque laboran en empresas demasiado pequeñas para contar con un sindicato, o bien porque el que existe en ellas carece de capacidad de negociación.

---

que le otorgaba vigencia permanente a las convenciones colectivas de trabajo. A esto se añaden medidas administrativas que limitan este derecho como también fue en el caso de Perú mediante la Resolución Suprema 141-98-EF de marzo del 2000 y el Decreto de Urgencia 011-99 y la Resolución Ministerial 075-99- EF/15 de enero y marzo de 1999, respectivamente, en que el Gobierno limitó el ejercicio del derecho a la negociación colectiva para los trabajadores de las empresas que aún permanecen en manos del Estado (ENAPU, Electro Perú, Banco de la Nación, Agua Potable y Alcantarillado, Petro Perú)<sup>110</sup>, o legislativas como en el caso de Venezuela con la promulgación del Decreto sin número emitido por la Asamblea Nacional Constituyente del 30 de enero de 2000, que ordenó la suspensión de la discusión de la contratación colectiva de Petróleos de Venezuela, S.A.<sup>111</sup> por seis meses, y facultó al Ejecutivo Nacional para que estableciera las condiciones que regirían la contratación colectiva de la Administración Pública Nacional. Este decreto llevó consigo una importante conflictividad social y numerosos paros que concluyeron con su firma en octubre 2002 (incluido el aumento salarial que se había venido proponiendo de 6.000 Bolívares y la destitución del presidente de la empresa PEDEVESA por mandato presidencial).

La eficacia de la negociación colectiva queda, en general en casi todos los países, limitada a aquéllos que son representados por los negociadores y a los nuevos adherentes, lo que es un fenómeno paralelo al hecho mismo que la negociación sea en general por empresa. La eficacia *erga omnes* es reconocida en algunas normativas como la argentina, la uruguaya, la brasileña, la mexicana (el contrato ley), la venezolana e incluso países que, al negociar casi exclusivamente a nivel de empresa, no ven claramente en la práctica sus beneficios como República Dominicana o el Salvador. En cualquier caso por la estructura de la negociación éste no es un tema relevante.

Otro problema ya señalado es el de sector informal, a menudo fuera de las normas laborales y donde por tanto resulta difícil realizar proceso de negociación. Sin embargo existen experiencias interesantes entre organismos públicos y asociaciones de informales. Este es el caso de ciertas iniciativas de la municipalidad de Montevideo en la década de los 90, en los que se negociaron en las Comisiones Asesoras del Consejo departamental (que contaba con representantes de informales) horarios, feriados, uso de espacio público, etc, como base para emitir Decretos departamentales en ese ámbito (Grzetich, 1992).

En el sector agrícola, y a pesar de su importancia en el total de la PEA, la negociación colectiva es aún muy incipiente. Especial interés es el que representan las empresas bananeras en particular en los países de Centro América (Costa Rica, Guatemala y Panamá), con larga tradición negociadora (hay que recordar que las primeras huelgas y negociaciones en los años treinta y cuarenta fueron en las compañías bananeras). En los últimos años la negociación nacional en el banano se ha visto transformada por la entrada en el mercado de las multinacionales del sector (en especial Chiquita, Dole y Del Monte), lo que ha provocado conflictos internos y consecuentes despidos de trabajadores (algunos empleadores centroamericanos alegaban que empresas ecuatorianas sin sindicato parecían tener costos laborales inferiores, lo que dificultaba su competitividad y oportunidades en el mercado transnacional). La situación sin embargo comienza a resolverse a

---

<sup>110</sup> Así mismo, se impuso a los gremios convenios limitados a bonificaciones sin carácter remunerativo y de duración anual, sujetas a la llamada "consolidación de los conceptos remunerativos". Esto significó la congelación de sueldos y salarios de esos trabajadores, así como también la práctica desaparición de los beneficios de condiciones de trabajo ganados por convenio colectivo.

<sup>111</sup> Empresa de más de 40.000 trabajadores.

---

nivel nacional por el impulso de la firma de ciertos acuerdos internacionales y de ciertas acciones comunes (*ver infra negociación transnacional*).

En efecto en Guatemala, el 7 de marzo del 2002, el Sindicato Internacional de Trabajadores de la Alimentación y Agricultura (IFU) firmó un acuerdo con Del Monte Fresh Produce, finalizando la disputa entre SITRABI, el sindicato de trabajadores de la banana, y Bandegua, una subsidiaria de Del Monte<sup>112</sup>. El acuerdo garantizaba que se permitiera a todos los trabajadores empleados previamente en las plantaciones volver al trabajo, reconocía el derecho de los trabajadores a afiliarse a SITRABI, y aceptaba que debía haber un acuerdo colectivo que cubriera a las tres plantaciones en conflicto.

La negociación colectiva se concentra en determinados sectores, que son diferentes en cada país según su estructura productiva, aunque el sector público, y en particular la salud, la banca y otras empresas privatizadas, así como la manufactura o el sector terciario, cuando estos son parte esencial de la generación del PNB, son los que reúnen la mayoría de los acuerdos. Esta tendencia de negociación en áreas centrales para la economía, no se produce en la maquila centroamericana donde ésta es aún incipiente. Es de señalar en este ámbito, la firma en República Dominicana en octubre 2001 del Acuerdo para el bienestar de los empleados de zonas francas y el reordenamiento de la jornada de trabajo entre las federaciones sindicales del sector, FRUTAZONA Y FRETRAZONA y la empresarial ADOZONAS. Este acuerdo contó sin embargo con la oposición del CNUS, pues consideraban que los trabajadores perdían horas extras y días feriados legales, que el salario bruto tendería a igualarse al mínimo, por efecto de la falta de pago de dichos feriados y extras, y porque afectaría a los horarios de estudio de los trabajadores que recibían cursos educativos fuera de las fábricas. En general y pesar de estos ejemplos, en estos sectores se ha venido manteniendo más la idea de propiciar códigos de conducta.

El sector público queda con frecuencia excluido del derecho a la negociación, incluso cuando se permite la afiliación sindical de los funcionarios públicos. En el caso de Brasil, por ejemplo se entiende que los funcionarios que no pertenecen a la Administración del estado, no tienen derecho a la negociación, ya que el artículo 37 de la Constitución regula taxativamente las condiciones de empleo y trabajo, lo que no permite negociar. Esta es la interpretación aprobada por la Directriz de jurisprudencia núm. 05 del Tribunal superior<sup>113</sup>.

Como ya se mencionó la disminución de la negociación es frecuentemente paralela a la existencia de contratos no “sindicales”, tales como los arreglos y acuerdos directos, y los pactos colectivos que, como se mencionó, existen en algunos países de la región.

Un tema debatido en la actualidad es el de los contratos de protección en México, que son los que se firman por un sindicato y un empleador depositándolos en la Junta de Conciliación. Este hecho conforme a la ley, impide a otra organización la firma de otro contrato colectivo en el mismo ámbito. El problema es que, en general, este acuerdo es desconocido por los trabajadores, a los que no se consulta a la hora de su firma y que no conocen sus contenidos (Xelhuantzi, Págs., 5 y ss.)

---

<sup>112</sup> La disputa comenzó el año pasado, cuando Bandegua despidió a 900 trabajadores de las plantaciones. Actualmente se están llevando a cabo negociaciones para facilitar la reincorporación de los trabajadores despedidos.

<sup>113</sup> Cfra. Memoria del Gobierno de Brasil con relación al informe anual con arreglo al seguimiento de la Declaración. OIT 2002d. Pág. 15.

---

La reforma laboral ha propiciado el cambio de las formas habituales de negociación y por ejemplo en Argentina, ya no se realizan las tradicionales rondas propias de las negociaciones de sector tradicionales.

La modificación de la norma y el impacto consiguiente en la estructura y en la dinámica de las negociaciones lleva consigo también una modificación de los contenidos de los convenios en algunos países. Así en Argentina (y en menor medida en Brasil y Uruguay), la mayor parte de los convenios incluyen una cláusula relativa a la flexibilidad.

Los contenidos siguen siendo con frecuencia pobres y quedan muy limitados en la mayor parte de los países a las negociaciones salariales (en Bolivia salvo los dos convenios registrados, únicamente se registra el acuerdo salarial), que son también el origen del conflicto. De hecho la influencia y la interrelación del tema salarial con la dinámica de la negociación resulta evidente en el caso de Uruguay, donde la existencia de los Consejos de salarios que propiciaban negociar sobre el tema, llevaba a que en el año 90, el 90% de los trabajadores cubiertos lo fueran por convenios colectivos, mientras que en el 2000 tras su desaparición sólo son un 16%.

En una medida importante, la ausencia de negociación colectiva ha sido compensada por la muy amplia difusión de los sistemas de salarios mínimos<sup>114</sup> que son con frecuencia de composición tripartita.

Un tema novedoso pero no desdeñable es la aparición y el aumento de las cláusulas relativas a la no-discriminación, y en particular por motivos de género, en la negociación colectiva. Si bien es un fenómeno incipiente, empieza tener alcance<sup>115</sup>. Muchas de las nuevas cláusulas insisten en la legislación ya existente, pero también se registra un número importante de cláusulas que amplían los derechos consagrados en ley (generalmente en lo que se refiere a la cobertura y al tiempo de duración de los beneficios), o que establecen nuevos derechos.

Conforme al Panorama laboral 2002 (OIT 2002c) y sobre la base de seis estudios nacionales<sup>116</sup>, la mayoría (54,6%) de las cláusulas negociadas, se refieren a maternidad / paternidad<sup>117</sup>. En segundo lugar, están los temas relativos a las responsabilidades familiares (36,4% del total de las cláusulas

---

<sup>114</sup> Como ya se ha indicado, el cometido de los salarios mínimos como red de seguridad para evitar que los trabajadores caigan por debajo de la línea de pobreza, en algunos países no se ha cumplido, mientras que en otros está sujeto a discusión. Por otra parte, siempre queda abierta la controversia sobre los efectos que un salario mínimo elevado puede causar sobre la viabilidad de las empresas menos competitivas. Otro tema de discusión gira alrededor de su presunto efecto pernicioso sobre las fuerzas del mercado; discusión que se engloba dentro del tema más general de la flexibilidad del mercado de trabajo.

<sup>115</sup> En seis países analizados, el número promedio de cláusulas relativas al tema por convenio varía de 0,4 en Uruguay a 8,1% en Venezuela. En tres países (Brasil, Chile y Paraguay), ese promedio varía de aproximadamente 4,5 a casi 6. (Cfr. OIT 2002c).

<sup>116</sup> Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay, Venezuela.

<sup>117</sup> En particular cláusulas relativas a la ampliación de la duración de la licencia maternidad en casos de nacimientos múltiples y de hijos/as con discapacidad y de la duración del tiempo en el cual la mujer embarazada/lactante está protegida contra el despido, reducción de la jornada de trabajo de la mujer embarazada, establecimiento de la licencia paternidad en los casos en que ella no está prevista en ley y ampliación de su duración en los demás casos; la protección contra el despido del padre en caso de nacimiento de un/a hijo/a, el establecimiento del beneficio de la guardería en los casos en que no existe reglamentación legal y la extensión de la duración/mejoría de los servicios en los demás casos, permiso de ausencia al trabajo para acompañar hijos/as en caso de enfermedad y obligaciones escolares; y garantías a la adopción (licencia, protección contra el despido y guarderías).

---

negociadas)<sup>118</sup>, en tercer lugar aquellos relativos a las condiciones de trabajo (5,3% del total)<sup>119</sup> y, por último, los relativos a la no-discriminación y a la promoción de la igualdad de oportunidades (solo el 3,7% del total de las cláusulas registradas)<sup>120</sup>.

### **La integración y la negociación transnacional: trabajando en la globalización**

La globalización económica tiende a ubicar los centros de gravedad de los procesos de toma de decisiones más allá del alcance territorial del Estado-nación, de forma que quienes deciden e influyen deben estar dotados de movilidad y posibilidad de comunicación instantánea. Este fenómeno da lugar a una respuesta global, los procesos de integración, que intentan afrontar de forma conjunta los resultados de esta integración regional fruto de la globalización.

Ambos procesos -la globalización y la integración regional- tienden a exigir replantearse el sistema de relaciones laborales. En efecto, un sistema nacional de relaciones laborales se va revelando cada vez más impotente para incidir en un terreno que está más allá de sus límites físicos. En fin, la globalización y la regionalización exigen y/o provocan la internacionalización de las estructuras sindicales y de la acción sindical, en especial, de la negociación colectiva.

Aparecen así estructuras sindicales y empresariales, que funcionan operativamente en el ámbito de MERCOSUR<sup>121</sup>, en la Comunidad Andina (Consejo laboral y Consejo empresarial andinos), y en la OEA (COSATE y CEATAL).

Así mismo si bien son mínimas las experiencias, se aprecian los primeros pasos de relaciones laborales transnacionales. En efecto el contrato colectivo entre la empresa Volkswagen de Argentina y Brasil, por una parte, y los sindicatos metalúrgicos de la CUT de Brasil y el sindicato de mecánicos de Argentina es un primer ejemplo<sup>122</sup>. Así mismo y en esta dinámica interregional,

---

<sup>118</sup> Por ejemplo, la asistencia médica para los/as hijos/as, las licencias especiales para acompañar familiares en caso de enfermedad y las asignaciones educacionales.

<sup>119</sup> Seguridad e higiene (vestimenta), salud de la mujer (exámenes), remuneraciones (evitar posibles prejuicios derivados del goce de las licencias pagadas otorgadas por la empresa -licencia maternidad y paternidad, licencia para acompañar hijo enfermo, licencia lactancia, etc.-), y la pérdida de primas por presentismo), temas relativos a la privacidad / dignidad personal de los/as trabajadores / as (control / revisión de personal y acoso sexual y la capacitación y calificación.

<sup>120</sup> Acciones positivas.

<sup>121</sup> La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que creó en su interior la Comisión Sindical del MERCOSUR- y que ha sido motor de la política social de este proceso- y por parte de los empleadores del MERCOSUR, el Consejo Industrial del MERCOSUR y en 1995 el Consejo de Cámaras de Comercio del MERCOSUR; en 1997, en una sesión del Foro Consultivo Económico-Social del MERCOSUR, un representante empresarial anunció la constitución de una Confederación Agrícola del MERCOSUR.

<sup>122</sup> Concebido como un convenio colectivo subregional, este acuerdo se fundamenta expresamente, según consta en uno de sus "considerandos" en "la necesidad de extender los acuerdos de las relaciones entre capital y trabajo al ámbito del MERCOSUR". En ese marco, establece el intercambio de información; la realización de una reunión anual conjunta entre las empresas y los sindicatos y las comisiones internas de fábrica; el compromiso de prevención de conflictos a través del diálogo permanente y de solución de las divergencias a través de la negociación, en la medida de lo posible; el reconocimiento, por parte de las empresas, de la representatividad de los sindicatos celebrantes y las comisiones internas, como interlocutores para el tratamiento de los asuntos laborales y del derecho de los trabajadores a organizarse sindicalmente y a constituir las susodichas comisiones internas de fábrica; finalmente, este convenio contiene interesantes disposiciones en materia de formación profesional, previendo la "homogeneización" de los programas de capacitación, la cooperación de los sindicatos y comisiones internas en la elaboración de los programas y el reconocimiento automático de los cursos realizados en cualquiera de los establecimientos de la firma en el MERCOSUR.



---

han existido algunas primera manifestaciones de conflicto general, aunque aún son casi experimentales (paro de una hora de los trabajadores de la energía eléctrica del MERCOSUR, el 12 de noviembre de 1996, movilización conjunta el 17 de diciembre de 1996 en ocasión de una reunión de Presidentes de los países del MERCOSUR en Fortaleza, Brasil, y celebración conjunta del 1° de mayo de 1999 en la ciudad uruguaya de Rivera, situada en la frontera con Brasil).

Experiencia interesante a nivel subregional la representa la Agenda Laboral Centroamericana firmada en Mayo 2002 en Sto. Domingo y donde ocho países concordaron a nivel tripartito en asumir y defender los derechos fundamentales, entre ellos la libertad sindical como prioridad de sus acciones.

Existen así mismo un interesante numero de acciones que se encaminan en torno a generar conductas responsables en empresas multinacionales, como es el caso del Acuerdo del benceno en Brasil, que elaborado tripartitamente en 1995, ofrece soluciones para enfrentarse a problemas de prevención y uso seguro de la sustancia. Dicho acuerdo se elaboró con las empresas multinacionales. En Guatemala en el ámbito agrícola, y consecuencia de los conflictos nacionales en el banano, tras la negociación de SITRABI con Del Monte y con el apoyo de la internacional sindical UITA, se mantuvo el 6 de septiembre del 2002 una primera reunión de la Comisión permanente de la industria bananera en Costa Rica y en la que Del Monte y Chiquita se adhieron a escala internacional a cumplir y respetar los ocho Convenios fundamentales de la OIT entre ellos los de libertad sindical y negociación colectiva. En la misma reunión se establecieron mecanismos de seguimiento de la Comisión permanente para monitorear los compromisos y avances.

Prácticamente todos los órganos regionales y subregionales hacen referencia en su Cartas fundacionales y/o en Declaraciones y Acuerdos a los derechos laborales. Las más relevantes con relación a los principios objetos de este estudio son en el marco de la OEA, esto es la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos humanos, el protocolo de San Salvador<sup>123</sup>, en el de MERCOSUR<sup>124</sup>, la Declaración Sociolaboral, el tratado de Libre Comercio de América del Norte<sup>125</sup> y de manera indirecta el ALCA cuando la declaración de Santiago de Chile del 98 hace referencia a la promoción de todas las normas fundamentales de la OIT. El Tratado de Libre Comercio Canadá-Chile reconoce también ambos principios<sup>126</sup>.

El sistema de integración Centroamericana SICA, y la Comunidad Andina CAN no hacen mención a ninguno de los dos principios.

Por último, indicar que los expertos Consejeros de la Declaración (OIT 2002 e) Párr. 195) han señalado los esfuerzos de MERCOSUR y de la propia OEA<sup>127</sup> en difundir los principios de libertad sindical y negociación colectiva a través de acciones de formación y de seminarios, lo que

---

<sup>123</sup> Mientras que los primeros incluyen el derecho de asociación, el protocolo incluye expresamente la libertad sindical y el derecho de huelga.

<sup>124</sup> Los artículos 8, 9 y 10 establecen la libertad de asociación de trabajadores y empleadores, la protección contra prácticas antisindicales y la negociación colectiva como derecho.

<sup>125</sup> Reconoce los dos derechos, mas la huelga.

<sup>126</sup> A estos se añade la huelga.

<sup>127</sup> La memoria del 2004, en su párrafo 214 (OIT 2004) hace así mismo referencia a la cooperación internacional con la OEA.

---

implica la colaboración y el interés activo de las organizaciones supra-regionales en el cumplimiento de la Declaración.

### **Dialogo social: una nueva dimensión revitalizada**

Según lo define la OIT, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas - e incluso el mero intercambio de información - entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales. La definición y el concepto de diálogo social varían en función del país o de la región de que se trate y no tienen todavía una formulación definitiva<sup>128</sup>.

Las primeras experiencias concertadas en América latina datan del 1930<sup>129</sup>, aunque no es hasta 1958 con la firma, en Venezuela, del Acuerdo Avenimiento Obrero-Patronal (que estableció normas sobre terminación de la relación de trabajo y un mecanismo de conciliación de conflictos colectivos) y del Pacto de Punto-Fijo, cuando por primera vez se puede hablar “con propiedad técnica” de la existencia de pactos concertados.

Así mismo, las instituciones tripartitas creadas en la época de posguerra<sup>130</sup> son el reflejo de una idea de exaltación del tripartismo que apenas tuvo éxito en la realidad. En efecto, las funciones y el interés en mantener estos organismos fueron declinando en poco tiempo y si bien algunos aún hoy existen con carácter formal (nunca fueron derogados), hace tiempo que dejaron de reunirse, quizás por la escasa fortuna de sus sesiones anteriores.

Desde entonces y con distintos avatares unidos a las evoluciones económicas y políticas de la región, el dialogo social ha venido apareciendo como una constante, y en numerosas ocasiones como un apoyo indiscutible de los procesos democráticos (es el caso la CONAPRO uruguaya, Chile *una oportunidad histórica*, etc.).

En la década de los noventa el progreso económico y las obras sociales fueron los temas estrella de los acuerdos en la región<sup>131</sup>. No obstante pueden relevarse otras experiencias de concertación en Panamá ( los Bambitos), en República Dominicana (Pacto de Solidaridad Económica del 1990 y el de seguridad social de 1997) o las mesas de concertación en Ecuador ( 1997-1999)<sup>132</sup>.

A partir del final de la década de los noventa y por influencia de las instituciones tripartitas y los procesos de dialogo europeos, el dialogo social ha recobrado un papel central, tanto al revalorizarse

---

<sup>128</sup> <http://mirror/public/spanish/dialogue/ifpdial/sd/index.htm>

<sup>129</sup> En el Perú en 1932 la propuesta de Congreso económico por Víctor Raúl Haya de la Torre y posteriormente el Pacto Obrero- industrial de México en 1945 o el acuerdo social conocido como Triángulo de Escuintla en Guatemala de 1947, son, en este sentido, los primeros intentos fructíferos de diálogo social.

<sup>130</sup> El Consejo Económico y Social de Argentina, los Consejos de Estado de Guatemala y Paraguay, el Consejo Nacional de Economía de Venezuela y los Consejos Nacionales de Trabajo de Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay.

<sup>131</sup> Este es el caso del Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social en Argentina ( junio 1994), en Venezuela, el ATSSI (Acuerdo tripartito sobre Seguridad Social integral y Política Salarial, firmado el 17 de marzo de 1997), en Colombia, se firmó el Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios suscrito el 9 de diciembre de 1994 y en México, el 3 de enero de 1995 se firmó el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, entre el Gobierno, organizaciones de empleadores y de trabajadores y otras organizaciones sociales, al que siguió el denominado "Alianza para el Crecimiento", del 26 de octubre de 1996.

<sup>132</sup> Recientemente, y en un intento de relanzarlo, se firmó el 8 de septiembre de 1999 un Acta que ratifica la concertación, y que no ha podido ser respaldada.

---

o crearse las instituciones tripartitas nacionales, como en la propia conclusión de nuevos acuerdos sociales nacionales. Además el dialogo empieza a concebirse desde una doble vertiente, la puramente laboral y aquella que sobrepasa el marco de las relaciones laborales e implica a la sociedad civil.

En efecto, en la región aparece desde fines de los noventa una tendencia a la institucionalización del dialogo nacional que se plasma en la creación de Consejos económicos sociales tripartitos. En efecto actualmente se encuentra en reciente revitalización o creación de Consejos en Costa Rica (Consejo Superior de trabajo creado en 1991)<sup>133</sup>, Guatemala ( Consejo Económico y Social, 2002), Honduras (Consejo Económico y Social 2001), Colombia<sup>134</sup>, Nicaragua (CONPES 2000), Perú (Consejo Nacional de trabajo 2001), República Dominicana (Consejo Consultivo de Trabajo 1999)<sup>135</sup>. Así mismo se engloban en esta tendencia Chile que el 22 de Marzo de 2000, donde se creó el Consejo de Diálogo Social cuyo objeto es "generar un proceso fluido de debate y búsqueda de acercamiento sobre temas de interés social entre representantes empresariales y sindicales, bajo el auspicio del Gobierno" y Paraguay<sup>136</sup> con la creación en el 2001 del Consejo Tripartito de Diálogo Social ( que incluye la creación de un Instituto de Diálogo Social Tripartito, que funcione y apoye al Consejo de Diálogo Social en forma independiente al Estado, con el objetivo de estudiar los temas laborales con un enfoque eminentemente técnico). Existen también experiencias de dialogo en México (otro país de tradición "concordada"). La más reciente es la creación en febrero del 2001 del Consejo para el Dialogo con los sectores productivos, que busca encontrar soluciones a los problemas generados en el ámbito nacional e internacional en materia laboral. En este Consejo no sólo está presente los sectores laborales tradicionales sino, como en el caso de Colombia, las Secretarías de Hacienda, Economía, Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Educación pública, Desarrollo social y Turismo.

Todas las instituciones mencionadas han venido realizando diversos acuerdos e iniciativas que van desde la reforma legal (Chile) a acuerdos económicos o de empleo. Especial relevancia por la dificultad política reviste el Acuerdo de concertación colombiano de agosto del 2000 con la participación expresa de la OIT y con la participación de cinco Ministros de Gobierno, firmado por dos meses y prorrogado *sine die*<sup>137</sup> y que se completó con la puesta en marcha de mesas departamentales. Su efectividad ha sido limitada y las partes tras el cambio de gobierno no han insistido en su revitalización.

---

133 Se plantea la creación de una nueva institución.

134 Siguiendo lo prescrito en la Constitución (Art. 56), en abril de 1996 se sancionó la Ley No. 278, con la cual el Congreso reglamentó la composición y funcionamiento de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, cuyas funciones principales retoman algunas de las ya otorgadas al anterior Consejo Laboral que había sido creado en la década del cincuenta (es el caso de la fijación del salario mínimo).

<sup>135</sup> Se está realizando los primeros pasos para la creación de un Consejo Económico y Social.

<sup>136</sup> El Consejo nace en julio de 1999, cuando el Presidente de la República del Paraguay Dr. Luis Angel González Maechi, en su discurso con motivo de la inauguración el período de sesiones del Parlamento Nacional, dejó establecida que una de las herramientas a ser utilizada por el Gobierno de Unidad Nacional era el diálogo con todos los actores sociales, a fin de buscar soluciones para enfrentar los urgentes problemas socioeconómicos del país.

<sup>137</sup> El acuerdo versa sobre cinco temas fundamentales: Política y programas de generación de empleo urbano y rural, priorizando planes de emergencia, Régimen de seguridad social, en particular Instituto de los Seguros sociales, régimen de salud y pensiones, así como temas relativos a las Cajas de Compensación Familiar y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Capacitación y formación profesional, Legislación laboral y desarrollo del artículo 53 de la Constitución Nacional, Políticas salariales y fijación del salario mínimo.

---

Se pueden igualmente constatar importantes muestras de dialogo social bipartito en algunos países. Sin duda la Fundación de Trabajo de Panamá es una de las experiencias más interesantes en este sentido y está en el origen de numerosos pactos, políticas y reformas en los últimos años. En Venezuela, país de tradición pactista (y cuya últimamente muestra es el ATSI del 97), lamentablemente la descomposición de las relaciones laborales en los últimos años no ha permitido avanzar en el dialogo tripartito, aunque el bipartismo obrero-patronal en un frente común es una constante en los últimos años. Similares avances aparecen en México y en Costa Rica. En este último país hay que señalar el acuerdo firmado por la Cámara de Exportadores (CADEXCO), la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANPE) y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, así como el firmado entre la Central del Movimiento de Trabajadores (CMTC) y la Unión de Cámaras.

En casi todo los países, existen también viejas instituciones tripartitas de carácter sectorial que en algunos casos como con relación al salario mínimo, son esenciales en particular por la falta de negociación colectiva. Consejos de salarios, Consejos de salud ocupacional, Instituciones y Consejos tripartitos de formación e Instituciones de seguridad social, son frecuentes en todos los países de la región, contando algunas de ellas (en particular, las de formación) con una especial importancia en el país y con importantes dotaciones económicas.

En momentos de situación conflictiva han sido desarrolladas en algunos países algunas otras formas más amplias de dialogo que cuentan con la participación de numerosos sectores de la sociedad civil. Un primer antecedente reciente es el llamado Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI que tuvo lugar del 6 al 18 de octubre de 1997, en La Paz, Bolivia, y en el que participaron diversos sectores sociales. En esta misma línea y teniendo en cuenta que el dialogo social para remediar los problemas sociales es una constante en Argentina, tras la grave crisis del 2002 entre los temas prioritarios se concibió una agenda de dialogo amplia con participación de la sociedad civil<sup>138</sup>, impulsada por la Comisión Episcopal en enero 2002 y que fue asumida por el propio gobierno bajo el lema *¿queremos ser nación?*<sup>139</sup>

Ya se mencionaron con anterioridad, algunos de los acuerdos entre uniones internacionales de trabajadores y multinacionales. Se trata esta de una modalidad interesante que se inició en el marco de la empresa de DANONE con la UITA (Unión Internacional de Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines), y que se ha continuado con el de UNI con Telefónica, y el de ICEM (Federación de Química, energía, mina) y Statoil, Endesa y Anglogold.

Por último es de destacar la existencia de procesos participativos nacionales en el marco de las ayudas económicas a las instituciones económicas internacionales (Banco Mundial). Este es el caso con relación a Honduras y Bolivia de los programas PRSP (*poverty reduction strategy papers*) en los que los países proponen la participación social para elaborar las políticas económicas.

### **La Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo, la libertad sindical y la negociación colectiva**

---

<sup>138</sup> En él participan organizaciones sociales, gremiales, empresarias, partidos políticos, y movimientos ciudadanos de todo el país, y al que se busca también sumar la opinión de ciudadanos y familias.

<sup>139</sup> Y que fue apoyado financieramente por el PNUD.

---

Como se ha venido señalando son pocos los países de la región que no han ratificado los Convenios fundamentales relativos a los principios de libertad sindical y derecho a la negociación colectiva. En efecto, únicamente el Salvador no ha ratificado ninguno de los dos, mientras Brasil no ha ratificado el Convenio núm. 87 y México el núm. 98. No obstante y conforme a sus memorias anuales con relación a la Declaración (OIT 2002 e) anexo 5), tanto Brasil como el Salvador<sup>140</sup> han indicado su intención de ratificarlos, habiendo realizado en algunos casos, como en Brasil acciones directas tendentes a proceder a este acto jurídico (situación de intenciones que se refleja en los tres últimos informes de los Expertos Consejeros).

En general, los tres países han venido cumpliendo con su obligación de enviar memorias y se cuenta con comentarios de las organizaciones de trabajadores (de el Salvador<sup>141</sup> y de Brasil para el 2003), lo que implica una utilización efectiva de este mecanismo de Seguimiento. En general la opiniones de las organizaciones sindicales difieren de las gubernamentales en las posibilidades de aplicación del principio y en su estado actual.

En la introducción anual de los Expertos Consejeros (OIT 2002e, OIT 2003a, OIT 2004), y como se ha ido viendo a lo largo de este estudio, se hace mención específica a los diversos avances de Brasil para enmendar los problemas de aplicación práctica del principio de libertad sindical (el problema de la unicidad sindical, esencialmente), así como la existencia de programas de formación y difusión de los temas relativos a negociación colectiva. La creación del Foro Nacional del Trabajo es una base fundamental en el desarrollo de la reforma (OIT 2004, párrafo 43). Asimismo se hizo referencia a el Salvador (OIT 2002e) con relación a las políticas ejecutadas en materia de prevención y solución de conflictos laborales, tanto a través de una formación práctica de los inspectores, como reforzando la Comisión interinstitucional de resolución de conflictos en las zonas francas. En relación con México, el informe del 2004, menciona el trabajo emprendido para revisar la legislación laboral.

Los Expertos Consejeros estimaron interesantes en el 2002, asimismo, los datos suministrados por México y el aliento del Gobierno de Brasil a mejorar la cultura de negociación como instrumento de promoción del principio de libertad sindical (los avances de Brasil fueron también reflejados en el 2003y 2004).

Por su parte en sus comentarios, la CIOSL hizo referencia (OIT, 2002.e) Párr. 68 y 69) a los problemas del sindicato único en Brasil y en México, las dificultades de afiliarse de los sindicatos no adscritos a las grandes centrales sindicales, así como los problemas de incumplimiento en general en todos lo países. Además, dos organizaciones sindicales de el Salvador (CATS y CTD) (OIT 2003, Párr. 63)y la CIOSL (2004) hacen referencia a los problemas para mejorar la libertad sindical y en particular a la falta de voluntad política para enmendar la legislación, así como al existencia de prácticas discriminatorias sindicales.

Por ultimo, estos países han indicado la necesidad de asistencia técnica de la OIT con relación a temas de inspección y administración de trabajo , a la compilación de datos y elaboración de estadísticas y a compartir experiencias con otros países (el Salvador), así como con relación a la

---

<sup>140</sup> En la introducción al Informe anual del 2003 señala las dificultades constitucionales (implica su reforma) para ratificarlo (OIT 2003a, Párr. 65). La información se repite en la introducción del 2004, añadiéndose en el párrafo 48 (OIT 2004) la existencia de dificultades de orden político y social para conseguir la aplicación efectiva del principio

<sup>141</sup> Comentada a su vez por el Gobierno.

---

coordinación institucional y la reforma legal (Brasil) (OIT 2004 cuadro 4). No obstante, ambos países se benefician actualmente de asistencia técnica. El Salvador es uno de los países receptores del proyecto RELACENTRO ( *ver infra*) y Brasil está siendo objeto de acciones específicas de asistencia particular, coordinadas por la Oficina Subregional de Brasilia.

## **Parte 2: La cooperación técnica: ¿un instrumento efectivo?**

La asistencia y la cooperación técnicas en materia de la aplicación de los principios de libertad sindical y negociación colectiva son parte de las obligaciones de la OIT en función del mandato constitucional. En efecto el artículo 10 c) señala que “ *A reserva de las instrucciones que pueda darle el Consejo de Administración, la Oficina..... cumplirá, ....., los deberes que le incumban en relación con la aplicación efectiva de los convenios*”. En el mismo sentido y en particular con relación a la Declaración su mecanismo promocional establece con relación a Informe Global que “ *sirve de base para establecer las prioridades futuras de modo que la Organización pueda prestar ayuda a sus miembros en la aplicación de los principios y derechos fundamentales mediante actividades de cooperación técnica*”.

Así mismo, en su Resolución sobre la cooperación técnica adoptada en 1993, la OIT reiteraba una vez más que su acción en favor de la promoción de instituciones democráticas y representativas, que estén en línea con las correspondientes normas internacionales del trabajo, debería seguir estando en la primera línea de sus preocupaciones. Por consiguiente, la cooperación técnica se ha mantenido en armonía con los principios en que se apoyan los convenios fundamentales. Estos instrumentos son en sí mismos un elemento fundamental para la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos.

La cooperación y la asistencia técnica son, por tanto, parte esencial del trabajo de la Oficina y un eje central de la puesta en práctica de los principios. El propio Comité de libertad sindical en su estudio general sobre la libertad sindical y negociación colectiva (OIT, 1994, Pág. 137) señala la utilidad de la asistencia técnica para los Estados Miembros que experimentan problemas “ *en lo relativo a la aplicación de los convenios* ”.

En su corto recorrido, la Declaración ha venido ejecutando una serie de proyectos, así como acciones de asistencia técnica que intentan llevar a buen fin el mandato constitucional, no sólo con relación a los países que aún no han ratificado, sino para garantizar el cumplimiento eficaz y real de los principios en todo lugar.

Algunas de las acciones se han concretado en proyectos multilaterales (financiados por Gobiernos y Organizaciones internacionales) y otras en asistencia directa de mayor o menor cobertura pero tendente a poner en practica efectiva los diferentes principios (financiadas con presupuesto propio de la Organización).

La Declaración y su Seguimiento alientan a los gobiernos y a los actores sociales a solicitar asistencia técnica, lo que con relación a los países que no han ratificado se plasma efectivamente en los informes anuales (como se mencionó *ver supra* este es el caso de Brasil). Sin embargo son numerosos los pedidos que cursados directamente ante las oficinas de la OIT, implican asistencia a todos los países sin perjuicio de la ratificación de los Convenios correspondientes.

---

Desde 1999 en la región, la OIT a través del Infocus para la promoción de la Declaración y otros servicios y departamentos relacionados, ha ejecutado varios proyectos de cooperación financiados por gobiernos donantes. Asimismo se pueden enumerar otros proyectos multilaterales en relación con los principios referidos en este trabajo, destinados a alguno de los actores en particular.

Con relación a los proyectos tripartitos son a destacar: los proyectos Mejora de las relaciones laborales y crecimiento económico para la igualdad de género en Colombia, Libertad sindical y negociación colectiva en Centro América y Belice (RELACENTRO), el proyecto promoción de los derechos fundamentales en Bolivia (PRODEL), y el de Fortalecimiento de consolidación democrática y el dialogo social en Centroamérica (PRODIAC)<sup>142</sup>.

Particular mención merece el proyecto relativo a Colombia que forma parte de un contexto de cooperación mucho más amplio denominado como Programa Colombia. Solicitado por el Consejo de Administración de la OIT en el 2001 busca apoyar el proceso de dialogo y la protección de los derechos humanos. Dicho programa intenta superar los problemas relativos al cumplimiento de los Convenios 87 y 98 a través de asistencia y cooperación técnica sustantiva, habiendo sido elaborado por la OIT con el consenso de los actores sociales. Cuenta en la actualidad con tres componentes esenciales: libertad sindical y negociación colectiva, protección a la vida de sindicalistas amenazados y desplazados, y fomento del dialogo social.

Junto a estos proyectos destinados a todos los actores sociales existen algunos dirigidos específicamente a alguno de los actores en particular, como por ejemplo el proyecto de fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores para el dialogo social tripartito y el desarrollo económico de la región, finalizado en el 2002.

Así mismo, son numerosas las acciones de cooperación y asistencia técnica que se han venido ejecutando y que han buscado y siguen buscando la efectiva aplicación de los principios y derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva. Al objeto de poder tener un mejor descriptivo de las mismas hemos preparado un cuadro resumen de la cooperación. Dicho cuadro intentan reflejar las principales actividades realizadas o a realizar por el proyecto y un posible avance de la evaluación de resultados en función de criterios objetivos (misiones de evaluación u/y opinión de los implicados o receptores). Se trata de un resumen sumario, ya que se trata de proyectos de gran envergadura, duración y con fondos y personal específico.

---

<sup>142</sup> Financiados por USDOL de EEUU ( Colombia y Centroamérica), Países Bajos (Bolivia), Noruega ( PRODIAC).

**Cuadro**  
**Proyectos de cooperación técnica multilateral**

PAÍS	DONANTE Y NOMBRE	OBJETIVOS <sup>143</sup>	LOGROS	TERMINACIÓN	EVALUACION
<b>Bolivia</b>	Holanda Promoción de los derechos fundamentales en Bolivia (PRODEL)	Difundir los principios fundamentales y facilitar su mejor concomiendo en el ámbito normativo, institucional, y de la sociedad civil	Campaña en radio y partidos de fútbol. Mejor conocimiento de la sociedad de los derechos fundame ntales. Formación de funcionarios, y sindicatos y empresarios	Diciembre 2001	Favorable. Tiempo insuficiente para desarrollar todo el trabajo, necesidad de profundizar en los logros del primer año. No existen nuevos fondos
<b>Colombia</b>	EEUU. USDOL Mejora de las relaciones laborales y crecimiento económico para la igualdad de género	Mejorar las relaciones laborales a través de reformar legislación experiencias practicas de negociación colectiva, formación De jueces e inspectores, implementar una base de datos de relaciones laborales y desarrollar un sistema efectivo de solución de conflictos	Fase inicial (comenzó febrero 2002)	Abril 2005	
<b>Centro América y Belice</b>	EEUU. USDOL Libertad Sindical, negociación colectiva y relaciones de trabajo en Centro América RELACENTRO	Fortalecimiento de los sistemas de relaciones laborales de esos países, como instrumento de la participación democrática, del mantenimiento de la estabilidad social y del incremento de las oportunidades, creando los elementos necesarios para unas relaciones de trabajo basadas en el diálogo continuo y la negociación entre los actores sociales	Diagnósticos consolidados de relaciones laborales Difusión de estudios y temas relativos al objetivo del proyecto Difusión de buenas practicas de relaciones laborales Diplomado de relaciones labórales en República Dominicana	Marzo 2004	Intermedia en febrero 2002. se concluyó su continuación por un año mas y se valoró las acciones emprendidas y la necesidad de un proyecto de este tipo en la región
<b>Centro América</b>	Noruega PRODIAC Proyecto tripartismo y dialogo social en Centro América. Fortaleciendo los procesos de consolidación de la democracia	Fortalecer procesos y mecanismos para reforzar el dialogo social y así consolidar los procesos de democracia en los países	Formular planes nacionales de dialogo social. Creación y apoyo a instituciones de consulta tripartita nacionales Apoyo a procesos de dialogo social bi y tripartito	Diciembre 2003	Febrero-marzo 2003 tiene prevista su evaluación

<sup>143</sup> En el caso de Bolivia abarcaba todos lo derechos fundamentales, hacemos sólo referencia a las actividades objeto de este informe. Colombia también abarca temas de igualdad y mejorar productiva de mujeres en hogares pobres.



<b>América latina</b>	España Fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores para el dialogo social tripartito y el desarrollo económico social de la región	Reforzar a las organizaciones regionales de trabajadores con el fin de preparar a sus organizaciones nacionales para responder adecuadamente a los retos para el desarrollo, desde una perspectiva de dialogo, análisis de la perspectivas socio-económicas y productivas.	Creación de la Bolsa Internacional de trabajo de la Federación de la Construcción Civil en Perú. Fortalecer los institutos de formación de las centrales. Generar espacios para la coordinación intersindical en los países Apoyar a las confederaciones en el dialogo social en particular en México, Venezuela y Colombia	Abril 2002	Se realizó en marzo del 2002, con una valoración altamente positiva de este tipo de acciones
<b>América del Sur</b>	España Los Sindicatos y el Trabajo Decente en la era de la globalización en América Latina	Impulsar el Trabajo Decente como instrumento para erradicar la pobreza, a través del trabajo productivo y con derechos. Para ello, el proyecto busca el fortalecimiento de las organizaciones sindicales para que impulsen los procesos de diálogo social en defensa del trabajo decente y participen de forma activa en los procesos de integración continentales, buscando la incorporación de la mujer.	Base de datos quilis y quorenit sobre libertad sindical Diagnósticos y prpuestas sobre el tema de referencia	Julio 2005	Evaluación intermedia a realizar en 2004
<b>Centro América</b>	Noruega Asistencia en materia de educación obrera para organizaciones de trabajadores rurales con miras a la promoción de la NITs fundamentales	Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores rurales en la vida diaria, trabajo y organización sindical a fin de reforzar su capacidad de negociación en el ámbito nacional	Adaptación de material de formación a lenguas indígenas y mayor integración de estas centrales sen el ámbito nacional. Mayor participación de mujeres	2003	
<b>Brasil</b>	Francia Negociación colectiva e igualdad	Implementar la Declaración	Estudio y propuestas para mejorar la situación de igualdad a través de la negociación colectiva en el Brasil	2003	A efectuar al finalizar el proyecto

Existen también una serie de actividades del Centro Internacional de formación de la OIT en Turín que de forma regional, o para todas las regiones del mundo, han desarrollado diferentes actividades para la difusión y aplicación de los principios a través de formación de jueces y magistrado, cursos tripartitos de Normas internacionales y Declaración, formación de trabajadores, etc.

---

Igualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha financiado algunos proyectos para ser ejecutados por la OIT en Colombia, Ecuador y Paraguay, todos en el contexto de la concertación y el dialogo nacional, y que finalizaron en el 2000 en el caso de Ecuador y Paraguay.

En cuanto a la asistencia técnica, el numero de acciones se multiplican y se difunden a varios niveles, siendo muy puntuales y respondiendo en general, bien a pedidos específicos de los estados miembros, o de las organizaciones de trabajadores o empleadores. La oficina de “oficio”, es decir en función del mandato otorgado por el programa y presupuesto preparado y aprobado por el Consejo de Administración, realiza con frecuencia estudios de carácter nacional o regional sobre determinados fenómenos relacionados, lo que permite conocer la situación de países, actores o situaciones concretos.

El índice de éxitos en materia de asistencia técnica con relación a la legislación (ya sea para su puesta en conformidad con las normas internacionales o para la redacción de textos desde una perspectiva comparada) es muy amplio, avalado sin duda por la necesidad de la conformidad de la normativa nacional con los Convenios ratificados. En el curso del presente trabajo ya se ha hecho mención a los cambios motivados por la acción y los pedidos de la OIT, y en la mayor parte de ellos, la Oficina ha realizado una acción de apoyo directo (a través de la redacción de textos o de comentarios). Este es el caso, en los últimos años de Costa Rica, Guatemala, Perú (el más reciente), Argentina, Colombia, o Chile.

Igualmente son de impacto los programas relativos a difusión de las normas fundamentales y de explicación de los procedimientos de control y los mecanismos de reclamación, en particular los realizados con las organizaciones de trabajadores, que si bien exceden en lo que puede considerarse promoción de la Declaración, tiene incidencia clara en la aplicación y respeto de los principios fundamentales. No obstante, se observa una escasa participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores en la formulación de comentarios a las memorias de los gobiernos, conforme al mecanismo de Seguimiento de la Declaración, situación que ha sido relevada por los Expertos Consejeros (OIT 2003, Párr. 83).

En relación al dialogo social han sido reconocidos como aporte importante la asistencia técnica para apoyar los proceso de dialogo social internacional (además de la financiada a través de proyectos multilaterales, que ya ha sido mencionada). Este es, por ejemplo, el caso del apoyo al Acuerdo de concertación de Colombia (2000), a la consolidación del Consejo Nacional del Trabajo del Perú (2001), a la formulación de propuestas legislativas y programas sobre el dialogo en Paraguay, así como a la consolidación del Consejo Tripartito de Dialogo Social de Chile (2001) y la actual Foro Nacional del Trabajo de Brasil (2003). La Oficina igualmente ha dado gran impulso al proceso interregional, no sólo apoyando las tareas de organizaciones subregionales, sino también de las actividades de los organismos correspondientes subregionales de trabajadores como en el MERCOSUR y en los países andinos.

Un ejemplo particular de éxito subregional es la firma de la agenda laboral de Santo Domingo de mayo de 2002, que propiciada por la Oficina y el equipo técnico de la OIT para Centro América no sólo promueve el respeto a la Declaración, sino el cumplimiento efectivo de la legislación laboral en materia de libertad de asociación y libertad sindical, así como el reconocimiento

---

efectivo del derecho a la negociación colectiva, y el fortalecimiento de los actores para el dialogo social.

Otro proyecto relevante de carácter general es el de Apoyo a la XIII Conferencia de Ministros de la OEA cuyo objetivo de promover la Declaración implica la promoción de todos los principios, y propicia encuentros de los representantes de los grupos 1 y 2 de los países miembros de la OEA con los órganos correspondientes de trabajadores y empleadores (COSATE y CEATAL) facilitando el dialogo regional. En el mismo contexto el apoyo de la Oficina al desarrollo de las actividades subregionales en particular a MERCOSUR y los órganos de la Comunidad Andina es absolutamente relevante.

Es de señalar, así mismo, el trabajo realizado por CINTERFOR, no sólo a través de su Comisión técnica y las instancias tripartitas nacionales que desarrolla en su actividad normal, sino a través de diversas publicaciones y talleres sobre la importancia de la formación en la legislación laboral, la negociación colectiva y el dialogo social.

Son igualmente a señalar las diferentes iniciativas de fortalecimiento de trabajadores y empleadores en esta materia.

Con relación a las organizaciones de trabajadores se realizaron programas específicos de apoyo a las organizaciones en Chile para el dialogo social ( a la CUT), así como seminarios nacionales y subregionales en México con representantes de organizaciones sindicales de las maquilas para mejorar los aspectos relativos a la libertad sindical

Se ha realizado también un programa en Centro América, Cuba, México y Republica Dominicana dirigido a todas las Centrales y /o Confederaciones sindicales de cada país con el objeto de que se informen difundan y den seguimiento a la aplicación de los principios fundamentales, les capaciten para asistir a sus afiliadas en colaborar en la preparación de las memorias e informes sobre la Declaración, y en iniciar procesos de dialogo social tripartito. Para ello se han creado equipos sindicales especializados en el sistema y procedimientos de control de las normas internacionales y en el seguimiento a la Declaración, (por ejemplo en Cuba el tema fue incorporado como materia obligatoria en los cursos de la Escuela Nacional de la CTC ). Así mismo se han iniciado sendos programas en México y el Salvador tendentes a analizar con las organizaciones de trabajadores las dificultades de aplicación de los principios de libertad sindical y la eventual ratificación de los Convenios fundamentales.

Tiene especial interés el programa sobre "Las organizaciones sindicales como actores del sistema de relaciones laborales" en todos los países de Centro América, México y Republica Dominicana y cuyos estudios nacionales han sido insumo central para este trabajo.

En Bolivia, se realizaron varios eventos tripartitos con la COB para sensibilizar en los temas relativos a la Declaración a los trabajadores de distintas regiones del país y mejorar la cohesión sindical en torno a este instrumento.

En el segundo semestre del 2001 se llevó a cabo en Colombia un paquete especial descentralizado de seminarios provinciales sobre la libertad sindical y otro paquete sobre el derecho a la negociación colectiva. También se elaboró en el 2002 un mapa de libertad sindical. En el 2003 se han seguido desarrollando otro importante numero de actividades dentro del programa Colombia.

---

En el resto de países del área andina también se brindó apoyo a las organizaciones sindicales con base en la Declaración, para fortalecer sus Secretarías de Derechos Humanos, y para reforzar los nexos de solidaridad sindical internacional en distintas áreas de cooperación técnica e institucional. Durante el 2002 se realizaron seminarios sobre los derechos fundamentales en Bolivia, Ecuador y Perú. Por otra parte, ACTRAV y el Proyecto OIT/AECI produjeron la publicación de carácter sectorial “Negociación colectiva y código de conducta - Diagnóstico y propuestas para los sindicatos de IUTA/Nestlé en América Latina”. Especial interés tiene la serie de acciones realizadas a iniciativa de la Oficina Subregional para los Países Andinos en el desarrollo de foros nacionales y regionales de difusión de los derechos fundamentales desarrollados con el Ministerio de trabajo y Universidades.

El Proyecto “Los Sindicatos y el Trabajo Decente en la era de la globalización en América Latina” es un importante ítem en esta materia. Tiene como objetivo promover e impulsar el Trabajo Decente como instrumento para erradicar la pobreza en América Latina de forma que favorezca un desarrollo económico con equidad y coadyuve a profundizar los procesos democráticos nacionales y subregionales. Para ello, el proyecto busca fortalecer a las organizaciones sindicales de los países de MERCOSUR más Chile, y los seleccionados del área Andina (Perú, Venezuela y Colombia), para participar activamente en la construcción democrática de las relaciones laborales, generando capacidades mediante la conformación y consolidación de equipos técnicos en el seno de las organizaciones sindicales para la proposición de soluciones y alternativas a las diferentes problemáticas de empleo, la protección social y económica, la salud, el medio ambiente de trabajo y la formación profesional, garantizando la igualdad de trato entre hombres y mujeres, que les permita desempeñar su papel eficazmente, protegiendo los derechos y los intereses de los trabajadores y prestando servicios de calidad a sus afiliados en el plano nacional e internacional. En su ámbito se han diseñado y/o fortalecido importantes base de datos para las Américas tales como la base *quilis y la corenit*.

Con relación a las organizaciones de empleadores se realizaron diferentes seminarios sobre el tripartismo y el diálogo social en Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. Como resultado de programas relativos a mejorar los servicios de las organizaciones empresariales a sus afiliados se realizaron cursos sobre resolución de conflictos y negociación. Un ejemplo exitoso es el de Argentina donde se creó un nuevo mecanismo de solución de conflictos, o el de Costa Rica donde se creó un nuevo servicio de legislación de trabajo. En este mismo contexto se realizaron programas de resolución de conflictos en Uruguay, Chile y Argentina. En Paraguay en colaboración con la federación de la producción, la industria y el comercio se debatieron los temas de negociación colectiva y el diálogo social

Un ejemplo interesante para las empresas, y que transversaliza varias áreas sociales, es el Foro de coordinadores nacionales en Centro América que al tratar de diferentes temas laborales, favorece el diálogo y apoya la generación de programas de cooperación horizontal así como la integración subregional.

A estas acciones se suman las relativas a fortalecimiento de la Administración de trabajo, no sólo reforzando la inspección (como en Argentina o las acciones del programa MATAC<sup>144</sup>) sino con el

---

<sup>144</sup> Modernización de las Administraciones de Trabajo en América Central, Panamá y República Dominicana, financiado por España y con fin en el 2003.

---

diseño de propuestas de mejora de los sistemas de solución de conflictos y la formación de funcionarios en estas materias.

Por últimos en el contexto del proyecto (financiado USDOL) de mejorar el conocimiento de la Declaración a nivel mundial, se han empezado a realizar desde 2002 acciones relativas a la difusión de los diferentes principios en diferentes países de la región y espera reforzarse en el 2003. Especial relevancia merece la acción de difusión realizado por el proyecto PRODEL (ver supra) en la difusión de los principios en Bolivia, en particular sus anuncios radiofónicos durante los partidos de fútbol.

Existen, por tanto, acciones y programas relativos a:

- Ø Promoción de la Declaración ( campañas públicas, seminarios generales, etc.)
- Ø Difusión de los principios y derechos fundamentales
- Ø Promoción de la libertad sindical y la negociación colectiva
- Ø Solución de conflictos
- Ø Legislación y reforma
- Ø Fortalecimiento del dialogo social
- Ø Fortalecimiento de los actores sociales

Dada la novedad del Infocus Declaración es difícil hacer una primera valoración de la eficacia de los programas, en particular en cuanto ninguno de los proyectos de cooperación técnica a culminado su primera fase. De un primer análisis y algunas evaluaciones parciales, parece deducirse la necesidad y la aceptación de dichos programas, aunque es dudosa su sostenibilidad una vez que la OIT ha retirado su apoyo financiero y técnico permanente. En general, parece indispensable generar un mejor conocimiento de los principios con acciones combinadas de reforma legal, refuerzo de los órganos e instituciones encargados de la aplicación, y difusión entre las organizaciones de trabajadores y empleadores.

Las acciones deben concentrarse en el ámbito nacional en función de las necesidades específicas, pero sería deseable que se combinaran con acciones específicas de asistencia de apoyo a los procesos regionales.

Por último dada la importancia de la difusión genial y el conconiendo de los principios se considera indispensable la existencia de campañas de “conocimiento” para todo la población. Así mismo no parece quedar muy claro en los actores, el concepto y los compromisos que comporta la Declaración, siendo con frecuencia confundida con los mecanismos de control. La idea de aplicación efectiva de un principio resulta difusa y queda con frecuencia circunscrita a los aspectos legales, lo que es a todas luces insuficiente e inconsistente con el mandato constitucional de la OIT.

---

### **Parte 3: Las bases para continuar en la promoción del principio de libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. La cooperación técnica en la región en aras a la efectiva aplicación del principio.**

En la parte precedente se han detallado las actividades de la OIT en lo que se refiere a promover la libertad sindical y de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América latina, intentando evaluar de forma general su efectividad en los últimos cuatro años. Conforme a lo ya revisado, la presente Parte intenta definir algunos aspectos básicos de la cooperación y dar algunas pistas para ayudar a determinar las necesidades de cooperación futura por parte de la OIT en la región.

En efecto, de lo antedicho se desprende que procede, y es indispensable, para los países miembros de la OIT promover la Declaración en varios frentes, conforme a lo previsto en su propio texto. Ello no obsta para recordar que el Seguimiento de la Declaración y las normas fundamentales y los mecanismos de control de la OIT son instrumentos complementarios, aunque distintos, que se completan y se refuerzan mutuamente. Así (y si bien estas no son actividades promocionales de la Declaración), es indispensable continuar y reforzar la asistencia técnica en ciertas actividades normativas de la Oficina, en particular las relativas al cumplimiento efectivo de los Convenios fundamentales en la legislación y en la práctica por los países que los hubieran ratificado, actividades que deberán estar orientadas a conseguir aplicar las recomendaciones de los órganos de control, mediante la ayuda y el asesoramiento jurídico de los departamentos competentes. Dichas actividades van desde la formación de todos los implicados en el proceso, pasando por talleres de difusión y discusión entre otras.

Desde todos los ámbitos técnicos de la Oficina, deberá promoverse la ratificación de los Convenios fundamentales donde quede pendiente, apoyando la creación de las condiciones necesarias para que dichos principios sean efectivos, no sólo en la ley, sino también en la práctica. La Declaración, en su ánimo de que los principios sean efectivos realiza tal tarea, y sus mecanismos de Seguimiento - en particular, las memorias anuales - ofrecen un cauce adicional para adaptar la asistencia a las necesidades individualizadas, y ello sin distinguir si la ratificación del Convenio se ha o no realizado. Sin embargo y como se señaló en « Su voz en el trabajo » (OIT 2000, párrafo 154), *“con objeto de facilitar una cooperación técnica que no se limite al ámbito legislativo se requiere seguir propiciando una concepción del modo de promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, lo cual se ajusta al programa y presupuesto estratégico que rige hoy las actividades de la Organización con arreglo al triple imperativo de la inculcación, la difusión de conocimientos y la prestación de servicios”*.

*¿Cuáles son las actividades necesarias? ¿En que ámbitos?*

#### **¿CÓMO DETERMINAR LOS PROBLEMAS Y GENERAR COOPERACIÓN TÉCNICA?**

---

<b>NECESIDADES/ PROBLEMAS</b>	<b>FORTALEZAS/ OPORTUNIDADES</b>	<b>RESULTADOS ESPERADOS</b>	<b>ACTIVIDADES PROPUESTAS</b>
-------------------------------	--------------------------------------	-----------------------------	-------------------------------

---

Declaración de principios en procesos de integración	Ejemplos existentes, Declaraciones firmadas (MERCOSUR, QUITO, etc)	Declaraciones con compromisos efectivos; mejor conocimiento de sus implicaciones	.Análisis de los documentos existentes . Talleres de reflexión común y elaboración de propuestas
Análisis del concepto aplicación efectiva de los principios, libertad de asociación, sindical y negociación colectiva	Ejemplos, y trabajos realizados (ver diferentes programas mencionados) Compromisos en tanto que Estados miembros	Aplicación efectiva, paz social, reflexión	.Talleres de análisis y propuestas. Diagnósticos .Acciones bi y tripartitas de discusión
Fortalecimiento actores sociales	Ejemplos anteriores, programas ya realizados	Capacidad de intervenir en los procesos, conocimiento mejorado	Evaluación programas anteriores, desarrollo de sistemas nuevos y ejecución de programas con participación de los implicados
Mejora negociación colectiva	Ejemplos anteriores, programas ya realizados	Capacidad de intervenir en los procesos, conocimiento mejorado	Evaluación programas anteriores, desarrollo de sistemas nuevos y ejecución de programas con participación de los implicados
Unidad sindical y cobertura	Ejemplos anteriores, programas ya realizados	Fortalecimiento de capacidad de acción, mejora general de las relaciones laborales	Evaluación programas anteriores, desarrollo de sistemas nuevos y ejecución de programas con participación de los implicados
Divulgación principios	Ejemplos anteriores, programas ya realizados	Mejor conocimiento de los principios por la población	Campaña global. Acciones en radio, medios de comunicación, etc
Registros y bases de datos relaciones laborales	Registro, datos oficiales sistemas computerizados	Sistema adecuado y correcto de relaciones laborales en funcionamiento	Evaluación del sistema existente, desarrollo de un nuevo sistema simple y difusión de su existencia entre los interesados
Educación general	Sistemas educativos sobre derechos fundamentales (algunos programas en curso)	Mejor conocimiento y aplicación de los principios por la población (especialmente a futuro)	Diseño de un programa, apoyo en desarrollo del mismo
Dialogo social	Ejemplos anteriores, programas ya realizados	Instituciones de consulta en funcionamiento	Evaluación programas anteriores, desarrollo de sistemas nuevos y ejecución de programas con participación de los implicados
Formación, funcionarios, jueces, sindicatos, empleadores	Ejemplos anteriores, programas ya realizados	Capacidad de intervenir de forma efectiva en los procesos, conocimiento mejorado	Evaluación programas anteriores, desarrollo de sistemas nuevos y ejecución de programas con participación de los implicados

---

Genero e integración de la mujer	Ejemplos anteriores, programas ya realizados	Integración y participación activa de mujeres en base de igualdad	Evaluación programas anteriores, desarrollo de sistemas nuevos y ejecución de programas con participación de los implicados
----------------------------------	--	---	---

---

Siguiendo el cuadro anterior parece evidente que es posible determinar una serie de áreas temáticas para desarrollar de forma correcta la idea exacta de aplicación de los derechos fundamentales.

La **promoción** de la Declaración, su **difusión** entre los actores tradicionales de la OIT es indispensable. Como señala *Su voz en el trabajo* (OIT 2000 Párr. 155) *un tripartismo digno de ese nombre sólo podrá expresarse plenamente en la OIT, si hay organizaciones que representen a los empleadores y a los trabajadores en todos los Estados Miembros*. Parece necesario, y así se deduce de la Parte dos del presente documento, seguir realizando actividades específicas de difusión de la Declaración (mejor dicho de los principios y derechos que comprende) de su significado, de su aporte y de su importancia. En este marco deberá prestarse especial interés a las actividades subregionales y regionales, en particular las ligadas a los procesos de integración regional, en aras a determinar el verdadero alcance de las declaraciones sociolaborales que mencionan la Declaración y realizar su difusión como piso social mínimo. No hay que olvidar que el respeto de los derechos humanos básicos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva, es indispensable para la **integración económica** internacional y la extensión de la democracia en el mundo, todo ellos en un contexto de aplicación de todos los principios fundamentales.

En función de las necesidades nacionales, deberán establecerse **campañas y talleres** que permitan comprender el verdadero significado de la aplicación efectiva de la libertad sindical y la negociación colectiva, más allá de lo que supone la reforma legislativa (necesaria, sin duda). El estudio de situaciones de especial dificultad sindical o asociativa, de falta de representatividad o de situaciones de debilidad de las administraciones del trabajo, deberá hacerse en función de los pedidos de los interesados y constar de una parte propositiva que permita un plan de acción. Estudios sobre el alcance de la negociación colectiva y ejercicios prácticos para que sea efectiva, conforme a la formulación del principio parecen así mismo indispensables.

En este contexto, habrá que evaluar el impacto y los resultados de los programas ya realizados, como los mencionados sobre los sindicatos como actores de las relaciones laborales en Centro América, o el de Colombia en relación con las negociaciones colectivas de empresas para, una vez terminados, determinar su posible replica y continuación.

Estos estudios y sus resultados podrán engrosar **publicaciones sobre buenas practicas** que podrán ser difundidas entre los actores sociales en primer lugar, y posteriormente entre la sociedad civil, éstas permitirán un efecto multiplicador

La difusión de la Declaración debe pasar por una verdadera divulgación a través de los medios de comunicación, explicar el sentido de los principios debe ser algo que alcance a todos los habitantes y por ello es necesario realizar productos de comunicación validos, de alcance y que sean adecuados a la audiencia. En el mismo sentido las acciones de **educación** para escolares,



---

concentrándose en la idea de que mañana serán los futuros trabajadores y empleadores, son prioritarias. La libertad sindical, la libertad de asociación y el derecho a negociar deben ser acervo común y su importancia y viabilidad no cuestionadas.

Parece fundamental diseñar sistemas de **registros laborales** adecuados y **bases de datos** sobre relaciones laborales que sean descriptivas de los movimientos sindicales y de negociación y que sean de fácil manejo en las administraciones. Deberán ser simples y adecuados, dotándose de formación a los usuarios y facilitando la consulta a los interlocutores sociales. Podría dotarse por intermedio de la OIT de cierta homogeneidad de elementos y de mínimos que permitan una posible comparación y faciliten el trabajo en torno a la integración regional .

Las actividades de **fortalecimiento de los actores sociales** son indispensables, debiendo localizarse en el análisis y en el desarrollo de metodologías. Las experiencias bipartitas son especialmente interesantes y efectivas.

Los programas de **mejora de los sistemas de solución de conflictos**, de **desarrollo de técnicas de negociación**, de **mejora de dialogo social** son centrales tanto en el diseño de módulos efectivos, como en la formación de los actores en su desarrollo. La **formación** de jueces laborales y inspectores también representa un reto.

Un tema fundamental lo representa el desarrollo de acciones destinada **integrar a la mujer, así como a las poblaciones vulnerables** (y en particular el sector informal y agrícola) en la negociación colectiva, como forma de promover su integración general y de lograr abarcar una mayor cobertura de su ámbito de aplicación, así como de fomentar la asociación a todos los niveles. Programas como el realizado en siete países de la región sobre equidad de género y negociación colectiva (ver *supra*, nota pie de página núm. 23) deberían ser desarrollados y promovidos en la región.

**El sector público**, sus problemas y sus necesidades son igualmente un objetivo prioritario de la cooperación, debiendo diseñarse programas específicos que atiendan a sus peculiaridades.

Para mejorar el **conocimiento general de la población**, es necesario el desarrollo de «**indicadores de libertad sindical y efectiva aplicación e la negociación colectiva**» como elemento integrante de los indicadores de trabajo decente. Esto ayudaría a los gobiernos y a sus interlocutores sociales a elaborar «planes de situación» (o mapas) para determinar en qué situación se encuentran en esta materia, y contribuiría a que avance en el cumplimiento efectivo de estos principios.

Resumiendo, en función de las actividades realizadas son varios los indicadores que permitirían poner de manifiesto lo que pueden entrañar las prioridades y los planes de acción:

- Ø una mayor **capacidad de los interlocutores sociales** de aplicar los principios y derechos de libertad sindical y de asociación, y de negociación colectiva;
- Ø **una acción localizada en ciertos sectores y poblaciones**, en los cuales se acaten insuficientemente los principios y derechos fundamentales;
- Ø **la ubicación de los sectores en los cuales sea más difícil organizar a las mujeres, y otras poblaciones vulnerables** superando los obstáculos al respecto, por ejemplo teniendo más presente el imperativo de la igualdad entre los sexos en la negociación colectiva,

- 
- Ø el fomento de **la capacidad de los mandantes de prevenir, tramitar y resolver los conflictos y de negociar a todos los niveles**
  - Ø **el conocimiento de la población de la importancia de estos principios.**

Como señala *Su voz en el trabajo* (OIT 2000 Conclusiones) *sin duda se ha progresado mucho en la aceptación y en el ejercicio de los principios de la libertad sindical y de asociación y de la negociación colectiva, pero sigue habiendo demasiadas personas para quienes este modo de mejorar su situación en la vida es todavía inalcanzable o muy arduo.*

Los proyectos deberán tener en cuenta la oportunidad, la necesidad, y la viabilidad sin olvidar el compromiso constitucional que implica la Declaración. Sin duda, especial atención deberá otorgarse a los países que aún no han ratificado alguno de los Convenios fundamentales, en aras a poder hacer factibles las Recomendaciones de los Expertos Consejeros. Al objeto de articular las conclusiones contenidas en esta parte se propone a continuación un cuadro o matriz resumen que sirva de guía a los países y actores sociales sobre que actividades pueden realizarse en relación con las diferentes necesidades.

---

## Bibliografía

Aidt T, Tzannatos Z *Unions and collective bargaining: economic effects in a Global Environment*. Banco Mundial, Washington 2002.

Albuquerque R, *Diagnostico del sistema de relaciones laborales en la República Dominicana*, RELACENTRO, 2001 <http://www.oit.or.cr/relacentro/diagnostico.html>

Bensusan G, (coordinadora), *Trabajo y trabajadores en México contemporáneo*. Grupo editorial Porrúa, México DF 2000.

Bronstein A, *Elementos para un diagnostico de las relaciones de trabajo en Centroamérica*. San José 1997 <http://www.oit.or.cr/oit/papers/estudio2.shtml>

Bronstein A, *Pasado y presente de la legislación laboral en América latina*. 1998. San José de Costa Rica <http://www.oit.or.cr/oit/papers/pasado.shtml>

CEPAL (2001). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. 2001.

CEPAL (2002 a). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. 2002.

CEPAL (2003 a) *Balance preliminar de las economías de América latina y el Caribe*. Santiago de Chile. 2003.

Durkheim E, “*La división del trabajo social*” vol.I trad. CG Posada. Barcelona. España. 1993

Flanagan R, “*Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: an international perspective*”, *Journal of Economic Literature*, 37, ( 1150-1175) 1999

Grzetich Long. A, *Trabajo informal. Un enfoque jurídico*. Ed. Amalio Fernández. Montevideo Uruguay. 1992

Herrera B., Sepulveda JM, *Cartilla Didáctica la Globalización y Relaciones Laborales en Centroamérica: Un desafío para los sindicatos* (OIT). San José de Costa Rica. 2003.

Herrera, Fernando y Javier Melgoza “Evolución reciente de la afiliación sindical y la regulación laboral” en Enrique de la Garza y Carlos Salas *La situación del trabajo en México, 2003*. Plaza y Valdés/AFL-CIO/UAM. México. 2003.

Kellerson H, “*La Declaración de la OIT de 1998 sobre principios y derechos fundamentales: un desafío para el futuro*”, OIT. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 137 (1998), núm. 2.

LatinBarómetro (2002). *Encuesta 2002*. Santiago de Chile. 2002

Molina O, Sepúlveda JM, Análisis Comparado. *Las organizaciones sindicales de los países andinos como actores del sistema de relaciones laborales*. Lima. 2000 ( mimeo)

---

Morley S. *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile, 2000.

OIT (1994) *Estudio general sobre la libertad sindical y la negociación colectiva*, 1994. Conferencia internacional del Trabajo, 81ª reunión Ginebra.

OIT (1996) *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*. Cuarta Edición (revisada). OIT Ginebra, 1996.

OIT (1998) *Panorama laboral, América latina y el Caribe*. Lima. Perú. 1998.

OIT (1999a). *Trabajo decente*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del trabajo, 88ª. Reunión, Ginebra. 1999.

OIT (1999b) *Panorama Laboral de las Américas*. OIT. Lima. Perú. 1999

OIT 29. Estudios nacionales sobre la relación de trabajo ( realizados en seguimiento al mandato de la Conferencia internacional de 1998)

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifedial/ll/wphtmdialogue/govlab/papers/2002/newnp/ind ex.htm>

OIT 2000 *Su voz en el trabajo*. Informe Global con arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. 88ª. Reunión. Ginebra.

OIT 2001. *Alto al trabajo forzoso*. Informe Global con arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. 89ª. Reunión. Ginebra.

OIT (2002a) *Globalización y Trabajo decente en las Américas*. Informe del Director General a la XV Reunión Regional de los Estados Miembros de la OIT en las Américas. Lima. Perú. Diciembre 2002.

OIT (2002b) *Un futuro sin trabajo infantil*. Informe Global con arreglo al Seguimiento de la Declaración de la OIT. Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª. Ginebra. Reunión 2002.

OIT (2002c) *Panorama laboral, América latina y el Caribe*, Lima. Perú. 2002

OIT (2002d) *Examen de las Memorias Anuales con arreglo al Seguimiento de la declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Parte II. Compilación de Memorias, Marzo 2002, Ginebra.

OIT (2002e) *Examen de las Memorias Anuales con arreglo al Seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Parte I. Introducción de los expertos consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales, Marzo 2002, Ginebra.

OIT (2003a) *Examen de las Memorias Anuales con arreglo al Seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Parte I. Introducción de los

---

expertos consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales, Marzo 2003, Ginebra.

OIT (2003b). *Panorama laboral*. América latina y el Caribe. Lima. Perú. 2003.

OIT (2004) *Examen de las Memorias Anuales con arreglo al Seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo*. Parte I. Introducción de los expertos consejeros en la Declaración de la OIT a la compilación de memorias anuales, Marzo 2004, Ginebra.

RELACENTRO-OIT Diagnósticos de relaciones laborales para 8 países Centroamericanos <http://www.oit.or.cr/relacentro/diagnostico.html>. San José de Costa Rica. 2002.

Sen A. *Democracy as a Universal Value*. Journal of Democracy 10.3. 1999. Johns Hopkins University Press.

Sepúlveda JM (Editor), *Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales*. San José, Costa Rica, OIT, 2003.

Stiglitz JE, *El malestar en la globalización*. Ed. Taurus. Madrid, España. 2002

Vega Ruíz ML (Editora), *La reforma laboral en América latina*. OIT. Lima, Perú. 2001

Visser J, *Unionisation and collective bargaining trends around the world* September 2002, (mimeo) document prepared for the ILO

Xelhuanzi López M, *La democracia pendiente, la libertad de asociación sindical y los contratos de protección en México*. México. 2000. Sindicato de telefonistas de la República mexicana.

---

### **Lista de los documentos de trabajo del programa InFocus para la promoción de la Declaración**

- No. 1 Bonded Labour in Pakistan, by Aly Ercelawn and Muhammad Nauman, June 2001.
- No. 2 A Perspective Plan to Eliminate Forced Labour in India, by L. Mishra, July 2001.
- No. 3 Défis et opportunités pour la Déclaration au Bénin, by Bertin C. Amoussou, August 2001.
- No. 4 Défis et opportunités pour la Déclaration au Niger : Identification des obstacles à la mise en œuvre des principes et droits fondamentaux au travail et propositions et solutions au Niger, by Moussa Oumanou, August 2001.
- No. 5 Égalité de rémunération au Mali, by Dominique Meurs, August 2001.
- No. 6 Défis et opportunités pour la Déclaration au Burkina Faso, by Seydou Konate, September 2001.
- No. 7 Child Labour in the Russian Federation, by Svetlana Stephenson, June 2002.
- No. 8 Intersecting risks: HIV/AIDS and Child Labour, by Bill Rau, June 2002.
- No. 9 Los principios y derechos fundamentales en el trabajo: su valor, su viabilidad, su incidencia y su importancia como elementos de progreso económico y de justicia social, de María Luz Vega Ruiz y Daniel Martínez, Julio 2002.
- No. 10 The Links between Collective Bargaining and Equality, by Adelle Blackett and Colleen Sheppard, September 2002.
- No. 11 Annotated bibliography on forced/bonded labour in India, by Mr. L. Mishra, December 2002.
- No. 12 Minimum wages and pay equity in Latin America, by Damian Grimshaw and Marcela Miozzo, March 2003
- No. 13 Gaps in basic workers' rights: Measuring international adherence to and implementation of the Organization's values with public ILO data, by W. R. Böhning, May 2003.
- No. 14 Equal Opportunities Practices and Enterprises Performance: An investigation on Australian and British Data, by Prof. V. Pérotin, Dr. A. Robinson and Dr. J. Loundes, July 2003
- No. 15 Freedom of Association and Collective Bargaining, a study of Indonesian experience 1998-2003, by Patrick Quinn, September 2003
- No. 16 Gender-based occupational segregation in the 1990s, by Richard Anker, Helinä Melkas and Ailsa Korten, September 2003.
- No. 17 Normalised and Disaggregated Gaps in Basic Workers' Rights, by W.R. Böhning, November 2003
- No. 18 Forced Labour: Definition, Indicators and Measurement, by Kanchana Ruwanpura & Pallavi Rai, March 2004.

- 
- No. 19 Pay equity, minimum wage and equality at work: theoretical framework and empirical evidence, by Jill Rubery, November 2003
- No. 20 A rapid assessment of bonded labour in Pakistan's mining sector, by Ahmad Salim, March 2004.
- No. 21 A rapid assessment of bonded labour in hazardous industries in Pakistan: glass bangles, tanneries and construction, by the Collective for Social Science Research in Karachi, March 2004.
- No. 22 A rapid assessment of bonded labour in domestic work and begging in Pakistan, by the Collective for Social Science Research in Karachi, March 2004.
- No. 23 A rapid assessment of bonded labour in the carpet industry of Pakistan, by Zafar Mueen Nasir, March 2004.
- No. 24 Unfree labour in Pakistan – work, debt and bondage in brick kilns in Pakistan, by the Pakistan Institute of Labour Education & Research, March 2004.
- No. 25 Bonded labour in agriculture: a rapid assessment in Punjab and North West Frontier Province, Pakistan, by G.M. Arif, March 2004.
- No. 26 Bonded labour in agriculture: a rapid assessment in Sindh and Balochistan, Pakistan, by Maliha H. Hussein, Abdul Razzaq Saleemi, Saira Malik and Shazreh Hussain, March 2004.
- No. 27 Las desigualdades étnicas y de género en el Mercado de trabajo de Guatemala, by Pablo Sauna, Marzo 2004
- No. 28 Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América latina by Maria-Luz Vega, April 2004