

La negociación colectiva: un principio fundamental, un derecho, un convenio

**Educación Obrera 1999/1-2
Números 114/115**

Indice

Convenio núm. 98	
Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva	V
Editorial	IX
Prefacio	1
Desde la época de los artesanos hasta su edad adulta: la negociación colectiva ofrece la clara ventaja de ser más flexible para introducir cambios, por Chang- Hee Lee, Muneto Ozaki, Marleen Rueda-Catry y María Luz Vega Ruiz	5
El Convenio núm. 98 de la OIT: un instrumento que sigue siendo de actualidad cincuenta años después de su adopción, por Bernard Gernigon	19
América Latina	
<i>La negociación colectiva: un análisis comparativo,</i> por Arturo S. Bronstein	24
Centroamérica	
<i>En todo el derecho laboral se manifiesta una fuerte presencia estatal con la finalidad de mantener bajo control el conflicto,</i> por Elizabeth Tinoco y Mario Blanco Vado	35
Países andinos	
<i>Hoy son muchos los sectores sociales que exigen de los sindicatos una postura común en el marco del diálogo social,</i> por Marleen Rueda-Catry, Juan Manuel Sepúlveda-Malbrán y María Luz Vega Ruiz	48
México	
<i>La negociación colectiva: una nueva vertiente de la concertación social y sectorial y algunas vetas interesantes,</i> por José Ramírez Gamero	61
Canadá	
<i>Negociación colectiva y obligaciones internacionales,</i> por Shauna Olney	67
Senegal	
<i>El rigor de la crisis económica no basta para explicar que no se aborden los asuntos planteados por las organizaciones sindicales,</i> por Sette Dieng	75
India	
<i>La negociación colectiva: las solidaridades de obediencia ideológica movilizan menos a los trabajadores, que están dispuestos a renunciar sin más a su afiliación sindical si el sindicato no consigue lo que esperan,</i> por C. S. Venkata Ratnam	81
Malasia	
<i>El verdadero reto: conseguir una redistribución justa e importante del ingreso en la sociedad,</i> por A. Navamukundan	91
	III

República de Corea	
<i>Hacia una unificación del movimiento sindical por sectores de actividad: el gran experimento del siglo XXI, por Lee Won-bo</i>	104
Economías en transición	
<i>Los sindicatos han soportado el mayor peso de las políticas de reforma sin haber recibido nuevas fuerzas para lograr sus objetivos, por Pekka Aro</i>	110
Europa central y oriental	
<i>Alcanzar un doble objetivo: acompasar sus sistemas de relaciones de trabajo con el de los países más desarrollados de la Unión Europea, pero en armonía con los rasgos distintivos de su entorno nacional, por Csaba Makó y Agnes Simonyi</i>	118
Anexo	
<i>Lista de instrumentos de la OIT pertinentes al tema del derecho de sindicación y de negociación colectiva</i>	128

Convenio núm. 98

Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva¹

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 8 de junio de 1949 en su trigésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949:

Artículo 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
 - a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
 - b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.
2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

¹ Fecha de entrada en vigor: 18 de julio de 1951.

Artículo 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Artículo 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.
2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.

Artículo 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.

Artículo 7

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 8

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 9

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:
 - a) los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
 - b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
 - c) los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales es inaplicable;
 - d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.
3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.
4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 10

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.
2. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.
3. Durante los períodos en que este Convenio puede ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Artículo 11

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 12

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 13

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 14

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación del Convenio y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 15

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
 - a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 11, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
 - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para las Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 16

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Editorial

Como fuerza de equilibrio y de amortiguación de lo que de otro modo se expresaría de manera violenta, como mecanismo oficial para conseguir acuerdos escritos entre empleadores y trabajadores, no se ha encontrado aún sustituto a la negociación colectiva.

Para el no iniciado, la negociación colectiva constituye una manera simple de reglamentar el mercado del trabajo, concebido a su vez como el lugar en que se logra un acuerdo entre trabajadores y empleadores acerca del precio que los trabajadores aceptan recibir por su trabajo. Un examen más detallado, como el que reflejan las columnas que siguen, muestra que la complejidad misma de la mencionada institución puede, en el peor de los casos, conducir al lego a poner en tela de juicio su eficacia como fuerza conducente a la paz y a la justicia social. El conjunto de artículos que se presentan a continuación no sólo ponen énfasis en la eficacia relativa de la negociación colectiva si se tiene en cuenta el marco que le imponen la legislación nacional y las autoridades públicas, sino que demuestran claramente hasta qué punto la negociación colectiva está marcada por la historia y la cultura de cada región, país o incluso civilización.

El concepto mismo de negociación colectiva puede ser interpretado de varias maneras. En lo que respecta a su función, ésta suele ser muy diferente según en el nivel en que tenga lugar: empresa, sector, país o región. Para complicar aún más la cosa, el grado de reglamentación jurídica del proceso de negociación colectiva también varía de un país a otro.

Lo que perseguimos al publicar este número en vísperas del 50.º aniversario de la adopción por la OIT del Convenio núm. 98 en 1949 es recordar los beneficios sociales y económicos derivados de los convenios colectivos. Incluso en su calidad de ejercicio bien reglamentado, que se lleva a cabo bajo la mirada vigilante de la autoridad pública, una reevaluación de su función parece necesaria a la luz de otras formas de negociación entre empleadores y trabajadores. Huelga decir que la existencia de sindicatos fuertes y de sindicalistas versados en el arte de la negociación, capaces de interpretar el acontecer socioeconómico y las situaciones que se presentan en los niveles micro y macroeconómicos, es imprescindible para que la negociación colectiva cobre su verdadero significado. Hoy más que nunca los trabajadores necesitan dominar la reglamentación jurídica y técnica del proceso de negociación; sus representantes en la mesa de negociaciones también deben estar prontos para asir la dinámica en juego en el marco nacional más amplio y, cada vez en mayor medida, en el contexto regional que necesariamente impone el tono a la negociación en los estratos inferiores.

Bajo la dirección de Muneto Ozaki, Jefe del Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales de la OIT, tres eminentes especialistas (C. Lee, M. Rueda-Catry y M. Vega Ruiz) aportan una visión de conjunto del tema que nos ocupa, con una perspectiva histórica. Nos muestran cómo la negociación colectiva, por su capacidad de adaptación, por su

carácter dinámico y flexible, otorga legitimidad a las medidas tomadas, ofreciendo a las partes afectadas la posibilidad de elegir la naturaleza de los cambios y de decidir sobre el ritmo y la forma de introducirlos.

Resulta particularmente instructiva la compleja dinámica de la negociación colectiva en América Latina que se trata extensamente bajo la forma de una evaluación centrada en el subcontinente, que, por cierto, procura ser equilibrado frente a la triste evidencia de que la negociación colectiva ha perdido mucho terreno en los últimos veinte años (Bronstein). Dos artículos que analizan la situación en dos subregiones – Centroamérica (Tinoco y Blanco Vado) y los países andinos (Vega, Rueda y Sepúlveda) – forman parte de este análisis, como también una perspectiva nacional (Ramírez Gamero), lo que contribuye a enriquecer nuestra comprensión de cómo le ha ido a la negociación colectiva en América Latina y también de cómo podría irle en el futuro.

En tanto que en México, por ejemplo, se valora mucho el «nuevo sindicalismo» basado en el consenso y en el diálogo social, la experiencia de la negociación colectiva en Malasia presenta un marcado contraste; el proceso se muestra rígido, como envuelto en una camisa de fuerza de la que no pudiera zafarse para hacer frente al desafío actual de conseguir una distribución equitativa del ingreso (Navamukundan). Igualmente, en Senegal los obstáculos que opone la historia parecen ir en contra de cualquier respuesta moderna apropiada a los problemas laborales en que se recurra al instrumento de la negociación colectiva (Dieng). En la India, a fin de cuentas resulta que los aspectos ideológicos son mucho menos importantes en el enfoque de la afiliación sindical por parte de los trabajadores que se muestran mucho más vigilantes respecto de lo que esperan de sus representantes sindicales (Ratnam); este autor, deliberadamente, deja al lector al cuidado de comprender cómo, a través de la negociación colectiva, se puede dividir a los trabajadores sobre la base de sus intereses, ofreciendo más al núcleo cada vez más reducido de trabajadores que trabajan menos, y menos a un número cada vez mayor de trabajadores no sindicados en la periferia que trabajan más. En lo que respecta a Corea, los trabajadores han puesto su confianza en un cambio radical hacia la acción sindical sectorial luego de los turbulentos últimos diez años (Won-bo).

En el caso del Canadá (Olney), los tropiezos que encuentra la aplicación del Convenio núm. 98 de la OIT preocupan al Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: en repetidas ocasiones se han presentado quejas ante el Comité de Libertad Sindical; aún titubeantes en el umbral mientras se preparan para hacer frente a la economía de mercado, los sindicatos en las economías en transición necesitan en primer lugar definir su posición como entidades independientes de la tutela estatal (Aro y Makó/Simonyi).

Reviste particular importancia en este número la perspectiva en la que Bernard Gernigon nos recuerda las etapas sucesivas en la historia de la protección de los derechos sindicales, entre otras, la adopción del Convenio núm. 87 antes de que cobrara forma el Convenio núm. 98 que figura en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. El mencionado convenio es, en primer lugar, un instrumento importante que protege un derecho fundamental: el de la libertad sindical y, en segundo lugar, proporciona lo que sigue constituyendo una respuesta satisfactoria y actual a los problemas que se presentan a los trabajadores y sus organizaciones.

Nos complace presentar este número de *Educación Obrera* que resulta de una labor conjunta entre dos servicios. Si bien nos hubiera

gustado que el cuadro total fuera aún más completo, presentamos esta serie de artículos en provecho de nuestros mandantes en el marco del impulso a la educación en materia laboral. Los trabajadores en el mundo luchan a diario y en todos los ámbitos por participar en lo que será siempre una lucha desigual en defensa de sus intereses; esperamos que este 50.º aniversario de la adopción del Convenio núm. 98 conduzca a liberar todo el potencial que encierra la institución de la negociación colectiva. Hoy más que nunca esperamos oír las voces de los treinta y cuatro Estados Miembros que aún deben convencerse del interés y de la urgencia que reviste la ratificación de este Convenio; no dudamos de que a este respecto la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999 ofrecerá una oportunidad privilegiada. Para terminar, deseamos ardientemente que el potencial que encierra el Convenio núm. 98 para alimentar el diálogo social se reconozca como se merece y se recoja en el ámbito de los esfuerzos que realizan los copartícipes sociales por crear nuevos parámetros que permitan conseguir logros importantes en materia de justicia social.

Muneto Ozaki
Jefe
Servicio de Derecho del Trabajo
y Relaciones Laborales
OIT

Ullrich Flechsenhar
Director ad interim
Oficina de Actividades
para los Trabajadores
OIT

Prefacio

El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98) siempre se cita junto con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87). De hecho, los dos instrumentos se complementan y completan perfectamente. Aunque un año separe su adopción, es natural y lógico que se mencionen como convenios *mellizos* sobre la libertad sindical y la negociación colectiva. Estos convenios garantizan a los trabajadores sus derechos más fundamentales, a saber, el derecho a constituir organizaciones de su elección y afiliarse a las mismas, y promover y defender sus intereses económicos y sociales.

El 8 de junio de 1949, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio núm. 98 en San Francisco. Este convenio presenta el mérito de ser breve y completo aunque su campo de aplicación y cobertura sean de amplio alcance. Si bien el Convenio núm. 87 garantiza a los trabajadores el derecho sagrado de constituir sindicatos y afiliarse a los mismos, el Convenio núm. 98 completa este derecho fundamental y establece garantías y medidas de protección para que los sindicatos funcionen libre e independientemente de los gobiernos y de los empleadores.

El Convenio núm. 98 establece los principios fundamentales del derecho de sindicación y de negociación colectiva: garantiza la protección que los trabajadores y sus organizaciones precisan contra actos de discriminación anti-sindical y de injerencia, ya sea por parte de las autoridades públicas o de los empleadores; establece asimismo las obligaciones de los Estados Miembros sobre el respeto y promoción de la libertad sindical y de la negociación colectiva. El convenio no sólo garantiza el derecho de existencia de los sindicatos, sino que también define su esencia y su razón de ser, a saber, negociar con los empleadores «con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, la condiciones de empleo».

La comunidad internacional ha reconocido el carácter fundamental y universal de estos derechos sindicales y no menos de 110 jefes de

Estado aceptaron, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, la obligación de promover el respeto de los mismos junto con el de otros derechos esenciales plasmados en otros convenios fundamentales de la OIT. El año pasado, los derechos de sindicación y de negociación colectiva establecidos en los Convenios núms. 87 y 98 ocuparon el lugar que legítimamente les correspondía en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento que la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó. Por otra parte, la ratificación y aplicación de estos dos Convenios se promueve activamente en la campaña iniciada por el Director General de la OIT en 1995. El Convenio núm. 87 ha sido ratificado ahora por 124 Estados Miembros, y el Convenio núm. 98 por 140. Se precisan 34 ratificaciones más para la ratificación universal del Convenio núm. 98.

En los últimos cincuenta años, estos instrumentos que marcan su época han constituido un instrumento valioso para todas las actividades sindicales en todo el mundo. Sin embargo, los derechos sindicales tendrían poco significado sin los órganos de control establecidos por la OIT para garantizar la aplicación de sus normas. Conviene mencionar especialmente a este respecto al Comité de Libertad Sindical, establecido en 1951, que ha examinado desde su constitución más de 2.000 casos de vulneración de la libertad sindical y la negociación colectiva. La experiencia que hemos adquirido en la materia muestra que el conocimiento de estos derechos y los órganos internacionales establecidos para su promoción y protección constituyen la garantía más segura contra toda amenaza de violación de los mismos.

En la actualidad, con la mundialización cada vez mayor de una economía alimentada por aportaciones masivas de inversiones y de tecnología, los sindicatos se enfrentan a nuevos retos. En esas circunstancias, el fomento de los derechos sindicales tropieza constantemente con nuevos obstáculos. Estos derechos y libertades no son todavía una realidad en la vida cotidiana



Sesión plenaria de la 32.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 1949.



Consejeros y delegado de los Trabajadores de los Estados Unidos a la 32.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 1949. De izquierda a derecha, los Sres. John P. Redmond, William Lane Mc Fetridge, William J. Mc Sorley, Martin P. Durkin (consejeros) y George Philip Delaney (delegado).



Trigésima segunda reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra. Al centro, el Sr. David A. Morse, Director General de la OIT; a la izquierda, el Sr. Víctor A. Casagrande; a la derecha, el Sr. Luis Alvarado, ambos delegados gubernamentales del Perú.



El Sr. Shamaldharee Lall, Presidente del Consejo de Administración de la OIT y delegado gubernamental de la India a la Conferencia, preside la sesión de apertura de la 32.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en 1949.

de todos los trabajadores, sino todo lo contrario. Hay cada vez más países en que se vulneran los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva. En otros muchos, la legislación nacional no se ajusta todavía a los principios y normas de los Convenios núms. 87 y 98. Por otra parte, unos pocos países no sólo pasan por alto las obligaciones contraídas en virtud de la Constitución de la OIT y estos convenios, sino que socavan los derechos colectivos de los sindicatos y promueven la negociación con los trabajadores de forma individual.

Por otra parte, es halagador advertir que varios países de Asia y Africa han comprendido por fin que la denegación de los derechos sindicales conduce inevitablemente a situaciones violentas que pueden resultar perjudiciales para los intereses de la sociedad en su conjunto. Han reconocido la importancia vital del papel que los sindicatos desempeñan en la sociedad, a saber, contribuir a la promoción de la democracia, el desarrollo y la justicia social.

Aunque la acción normativa internacional y la aplicación universal de los derechos de los

trabajadores presenten un panorama poco alentador en los últimos cinco decenios, la historia apreciará la labor de la OIT en la medida en que esta última haya logrado promover los derechos sindicales y la justicia social en todas las regiones del mundo.

Si cada uno de nosotros reconoce que el mundo en que la OIT desempeña actualmente su actividad ha cambiado profundamente desde la caída del muro de Berlín, también conviene reconocer que ha de continuar elaborando medidas prácticas y dotarse de los medios necesarios para garantizar el derecho de sindicación y de negociación colectiva, y promover estos y otros derechos y principios fundamentales con el fin de que constituyan una plataforma normativa global que regule la mundialización cada vez mayor de la economía.

*William Brett
Vicepresidente del Consejo
de Administración de la OIT
y Presidente del Grupo de los Trabajadores*

Desde la época de los artesanos hasta su edad adulta: la negociación colectiva ofrece la clara ventaja de ser más flexible para introducir cambios

Chang-Hee Lee
Muneto Ozaki
Marleen Rueda-Catry
María Luz Vega Ruiz*

La negociación colectiva es un proceso de creación de normas que rigen las relaciones de trabajo. En este proceso participan, por un lado, los empresarios o sus organizaciones y, por otro, los representantes de los trabajadores, normalmente sindicatos. En ocasiones, también se suma el gobierno como tercer actor. La negociación entre un empresario y sus empleados de forma individual no se considera negociación colectiva. El proceso normalmente resulta en la conclusión de un acuerdo, llamado «convenio colectivo», aunque puede recibir también otras denominaciones.

Una función ampliada

En su origen, la negociación colectiva tenía como función principal regular las condiciones de trabajo, como salarios y horarios de trabajo. Aunque esta función sigue estando plenamente vigente, en muchos países la negociación colectiva se ha ampliado para cubrir también las relaciones entre las partes firmantes del acuerdo. Hay que señalar, sin embargo, que en los países escandinavos ocurrió así desde el principio.

A pesar de la resistencia de los empresarios en muchos países, la negociación colectiva es hoy en día, sin lugar a dudas, el mecanismo principal de regulación de las relaciones laborales. El derecho de los trabajadores a negociar colectivamente con sus empleadores ha sido promovido enérgicamente por la OIT desde su fundación, y en especial desde la adopción del

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Más recientemente, en 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, entre los cuales figura el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, objeto del mencionado convenio. Todos los Miembros de la OIT tienen el compromiso de respetar esta Declaración, aun cuando no hayan ratificado los convenios de los cuales estos principios son objeto.

A lo largo de sus más de cien años de historia, la práctica de la negociación colectiva ha tenido que superar muchos obstáculos y adaptarse a un entorno en continua transformación. El presente artículo analizará la forma en la que la negociación colectiva ha evolucionado para hacer frente a estos nuevos desafíos.

Los orígenes de la negociación colectiva y su evolución hasta los años 60

El surgimiento de la negociación colectiva está íntimamente ligado a las consecuencias sociales y económicas de los profundos cambios tecnológicos, demográficos e ideológicos que tuvieron lugar en el siglo pasado. Los disturbios e inseguridad que resultaron de esa transformación tuvieron un efecto especialmente perturbador en las relaciones tradicionales entre trabajadores y empleadores. Primero en Gran Bretaña, y poco después en otros países, los trabajadores buscaron protegerse de los efectos devastadores de las nuevas máquinas, nuevos métodos de producción, nueva división del trabajo y nueva intensidad de la competencia formando organizaciones capaces de representar sus intereses frente a los empleadores y el Estado.

* Este artículo fue redactado bajo la dirección de Muneto Ozaki, Jefe del Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales de la OIT. Chang-Hee Lee y Marleen Rueda-Catry, del mismo servicio, son especialistas en relaciones de trabajo, y María Luz Vega Ruiz es especialista en derecho del trabajo y relaciones laborales.

Las primeras organizaciones de trabajadores

Al principio, las únicas organizaciones que fueron capaces de sobrevivir a las vicisitudes del ciclo económico, la inflexible resistencia de los empleadores y las políticas hostiles del Estado fueron las creadas por los trabajadores cualificados, los artesanos. Sólo ellos tenían los recursos materiales y administrativos y el liderazgo para crear instituciones sólidas. Las organizaciones viables formadas por trabajadores menos cualificados o sin cualificación se crearon posteriormente. Los artesanos se organizaron para tratar de regular la oferta restringiendo el acceso de nuevos artesanos al mercado y para crear mutuas y proporcionar así protección básica frente a la pérdida de renta de los trabajadores. La regulación salarial y de otras condiciones de trabajo, aunque no el único, solían ser un objetivo importante.

Algunas veces eran los empleadores los que buscaban la negociación en lugar de aceptar las condiciones impuestas por los sindicatos; a veces los sindicatos se esforzaban en establecer conjuntamente la determinación de los salarios frente a la oposición de los empleadores; y, a veces, aunque quizás más raramente, el ímpetu venía de ambas partes. Por lo tanto, la negociación colectiva no tuvo un origen único ni uniforme. Aunque sería injusto ignorar el papel jugado por los empleadores y sus asociaciones en la etapa inicial de desarrollo de la negociación colectiva, la principal carga vino en definitiva a descansar en los trabajadores y sus sindicatos, especialmente en las industrias en las que la mano de obra no estaba cualificada o se componía de trabajadores de baja cualificación, pues los empleadores con frecuencia se oponían fuertemente a abandonar las ventajas que suponía establecer las reglas¹.

A la resistencia de muchos empleadores a involucrarse en negociaciones conjuntas con los trabajadores se añadía la poderosa política pública, cuya justificación filosófica derivaba de los principios del liberalismo económico. La legislación restrictiva y la incapacidad jurídica de los tribunales, que buscaba el mantenimiento de la inmutabilidad del contrato de trabajo individual (*pacta sunt servanda*), tendía a debilitar a los sindicatos, especialmente a los que no estaban en un gremio, y a retardar el desarrollo de la negociación colectiva. Un importante cambio en la actitud de las autoridades hacia una forma de tolerancia de los sindicatos, y por lo tanto hacia la negociación colectiva, ocurrió a finales del siglo XIX o poco

después, cuando las leyes de un cierto número de países eliminaron muchos de los obstáculos a la constitución de sindicatos². Pero la legislación no fue el único instrumento que permitió que los sindicatos consiguiesen nuevos derechos. En Suecia, mediante el Compromiso de Diciembre de 1906, negociado colectivamente, la principal organización de empleadores reconoció el derecho de organización de los sindicatos, aunque esta concesión fuese hecha con la condición de que los sindicatos aceptasen extender los derechos de la dirección de las empresas.

El período de entreguerras

Las primeras políticas explícitamente relacionadas con los métodos y procedimientos de la negociación colectiva en los países industrializados surgieron tras el cambio de siglo, y en las décadas posteriores se convirtió en un tema sujeto a una amplia legislación, en especial en el período comprendido entre las dos guerras mundiales, legislación que intentaba regular, e incluso promover, la negociación colectiva como forma de autogobierno en el terreno laboral. Frecuentemente, esta legislación incluía cláusulas que definían los derechos y obligaciones de las partes, el estatus legal y aplicación del acuerdo, los principales temas que podían ser negociados y, en algunos países, las reglas de procedimiento a seguir por las partes. A veces, también se contemplaban las reglas a seguir en caso de que no se consiguiese un acuerdo y el establecimiento de un mecanismo de resolución de disputas.

Los convenios colectivos fueron considerados, durante el período comprendido entre las dos guerras mundiales, como el método más normal de determinar los salarios y otras condiciones relacionadas con el trabajo, y el mecanismo de la negociación colectiva empezó a cobrar impulso y a perfeccionarse a medida que prosperaban las propias organizaciones industriales afectadas por la negociación colectiva. Así, en 1939, los convenios colectivos amparaban a la mayoría de los trabajadores en casi todos los países altamente industrializados, y empezaban a reemplazar las tradicionales relaciones contractuales entre empleadores y trabajadores en aquellos países cuya industrialización era relativamente reciente, y aún en los que la industrialización se encontraba en su etapa inicial. Por otra parte, en numerosos países empezó a manifestarse cada vez más la tendencia a negociar convenios colectivos a escala de alcance industrial.

Un sistema basado en la voluntad de las partes

Durante esta época, los gobiernos en los países industrializados concebían su papel en la negociación colectiva importante pero subsidiario, centrado en el mantenimiento de la paz y estabilidad laboral, facilitando el funcionamiento del sistema de relaciones laborales, protegiendo a los empleados en el ejercicio de su derecho de asociación y de negociación colectiva, y la aplicación de los acuerdos colectivos. La mayor responsabilidad para hacer funcionar la negociación colectiva descansaba en las partes.

El sistema de negociación colectiva era puramente voluntario y su funcionamiento dependía esencialmente de la buena fe de las partes. Las obligaciones que se derivaban de él se consideraban más bien de orden moral que de orden estrictamente jurídico³. Por consiguiente, el sistema de acuerdos colectivos implicaba, tanto para las organizaciones de empleadores y de trabajadores como para sus miembros y sin que la ley ni los convenios mismos lo estipulase expresamente, la obligación de respetar sus respectivos derechos de organización y negociación, que constituían la base misma del sistema. En estas condiciones, no se consideró conveniente elaborar una legislación especial para garantizar estos derechos contra una posible infracción de las partes al contrato de trabajo.

Conviene agregar, sin embargo, que el legislador contribuyó indirectamente a esta ausencia de legislación específica al conceder, por una parte, a los sindicatos, inmunidad en materia penal, así como en gran medida inmunidad civil en caso de conflictos de trabajo, y al establecer, por otra parte, salarios mínimos en las industrias y profesiones «no organizadas» y en la agricultura.

En ciertos países, a medida que los sindicatos se iban liberando de las trabas legales fueron siendo reconocidos de hecho por los empleadores y sus organizaciones, aceptando ambas partes el principio de negociación colectiva. Esto mostraba que el ejercicio del derecho de organización y negociación podía ser efectivamente protegido, sin injerencia alguna del legislador, por las organizaciones mismas.

El reconocimiento mutuo de las partes: los convenios básicos

Así sucedía especialmente en el Reino Unido y en los Estados escandinavos, cuyas organizaciones de empleadores y de trabajadores, libres

desde hacía tiempo de restricciones de carácter legal, fueron capaces de organizarse en forma de poderosas asociaciones unificadas. Su carácter representativo jamás fue puesto en duda, ya sea en cuanto al derecho a concluir convenios colectivos, o en cuanto al de participar en igualdad de condiciones en organismos mixtos permanentes, con objeto de concertar convenios colectivos. En los países escandinavos, los derechos de las organizaciones tenidas por representativas se vieron reforzados por los llamados «convenios básicos», acuerdos de alcance nacional concluidos entre las centrales de trabajadores y empleadores. Unos de los principales objetos de esos convenios consistía en establecer un procedimiento uniforme para la solución de conflictos, y en la estipulación de reglas para orientar las diversas organizaciones cuando éstas procedían a la negociación de convenios colectivos.

En Suecia, se concertaron varios convenios básicos, los cuales tuvieron su origen en el «Compromiso de diciembre» de 1906, que culminaron con el Convenio Básico de 1938. De conformidad con tales convenios, las organizaciones centrales fijaron los principios a seguir con la negociación colectiva, englobados en los acuerdos concluidos en las diferentes ramas de la industria. Estos principios comprendían el reconocimiento mutuo de las organizaciones interesadas, acuerdos para determinar los salarios y otras condiciones de trabajo mediante un convenio colectivo concertado bajo los auspicios de las organizaciones centrales, que se comprometían a no tomar acción directa alguna mientras no se hubieran hecho esfuerzos por llegar a la conciliación.

En Dinamarca, el primer convenio básico concluido se encontraba en el acuerdo de septiembre de 1899, que establecía el principio de que los convenios colectivos concertados entre las dos organizaciones centrales interesadas debían ser acatados y aplicados por las asociaciones filiales. Tal acuerdo reconocía además otros privilegios y obligaciones a favor de empleadores y empleados; y en los años de aprobación del Convenio núm. 98 de la OIT era aún el instrumento básico de las relaciones entre empleadores y trabajadores en Dinamarca, donde tales relaciones se hallaban reguladas comúnmente por convenios colectivos.

En Noruega, asimismo, se concertó un acuerdo entre las organizaciones centrales de empleadores y de trabajadores en marzo de 1935 por el que se fijaba el procedimiento a seguir en la negociación y conclusión de acuerdos.

Intervención legislativa

En otros países, fue el legislador el que intervino para garantizar el ejercicio del derecho de asociación y negociación. Así, la ley belga del 24 de mayo de 1921 garantizaba «la libertad de asociación en todos los campos», y la ley sueca del 11 de septiembre de 1936 estipulaba que no podrá hacerse acto alguno contra el derecho de asociación⁴. En Francia, según la ley referente a convenios colectivos del 23 de diciembre de 1946, los convenios colectivos debían obligatoriamente contener cláusulas sobre la libertad sindical y la libertad de opinión de los trabajadores, y sobre las condiciones de admisión y de despido sin que estas disposiciones atentasen contra la elección libre del sindicato por los trabajadores.

Las dificultades surgidas como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial hicieron imposible en muchos países la publicación de estadísticas anuales sobre el número de trabajadores amparados por convenio colectivo, aunque se disponía de datos sobre los Estados Unidos de América, Reino Unido y Suecia. En 1946 había en los Estados Unidos 14.800.000 trabajadores amparados por convenios colectivos. En 1945 había en el Reino Unido 12.500.000 trabajadores amparados por convenios colectivos, mientras que en Suecia había, en 1944, 1.063.000 trabajadores en la misma situación. Estos pocos datos disponibles son altamente significativos en cuanto al progreso de la negociación colectiva y de los convenios colectivos alcanzado en los países de los que se trata⁵.

Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial

La adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo de una serie de instrumentos internacionales tras la Segunda Guerra Mundial ayudó sin duda a un mayor desarrollo de la negociación colectiva, siendo los instrumentos principales el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Estos instrumentos influyeron en la actitud de muchos gobiernos hacia la negociación colectiva en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, y en muchos países este período supuso la confirmación del sistema de negociación colectiva, particularmente en el caso de la República Federal de Alemania, Japón e Italia, países en

los que restricciones de distinta naturaleza no habían permitido su desarrollo⁶.

En muchos casos, el desarrollo de la negociación colectiva coincidió con un período de auge económico y crecimiento industrial. Sin embargo los períodos fascistas contradijeron la idea de que la política de negociación colectiva iba en función del grado de desarrollo económico de un país. Mientras que algunos gobiernos europeos estaban cambiando hacia una mayor tolerancia o apoyo al desarrollo de la negociación colectiva, los gobiernos fascistas que existieron entre 1920 y el decenio del setenta prohibieron la libre negociación. En su lugar, obligaron tanto a empleadores como a trabajadores a participar en estructuras establecidas por el Estado, que controlaba todas las decisiones en materia laboral⁷.

En otros muchos países, también los años de posguerra fueron propicios a reformas legislativas. En Francia, la ley sobre negociación colectiva de 1950 eliminó algunos de los controles restrictivos impuestos en 1946 bajo la presión de las dificultades económicas del período de posguerra⁸, pretendiendo expandir la conclusión de acuerdos colectivos. En los Estados Unidos, la Ley Nacional de Relaciones de Trabajo sufrió importantes modificaciones a partir de 1947.

A mediados de los años cincuenta, la fase de reconstrucción de la posguerra estaba prácticamente terminada en Japón, y los países europeos y la economía mundial inició una fase de crecimiento de la producción y el comercio sin precedentes que duró hasta la segunda mitad de los años sesenta.

Durante este período, la negociación colectiva en los países industrializados se desarrolló en un contexto de prosperidad económica y una actitud favorable de las autoridades públicas, aunque con considerables diferencias en cuanto al papel de los gobiernos en los distintos países. Sin embargo, a finales de esta década se vive una profunda convulsión social que alcanza su máxima representación en la revolución del 68. Este momento histórico implica un cambio profundo en los conceptos tradicionales del mundo del trabajo, en especial al cuestionarse el modelo taylorista y planteándose, asimismo, importantes modificaciones en los sistemas de relaciones colectivas.

La negociación colectiva frente a los desafíos sociales y económicos (de los años setenta a los ochenta)

En los albores de la década de los setenta, la negociación colectiva se considera como un fenómeno en expansión «practicado en todo momento y en toda circunstancia»⁹, sobreviviente de la depresión, la recesión, el estancamiento y los vaivenes de la inflación. Su función normativa, como medio complementario de la determinación de las condiciones de trabajo, no es cuestionada, y los temas ligados a su estructura y diversificación adquieren notable complejidad. La euforia queda patente en algunos estudios norteamericanos, donde incluso se argumenta que la negociación colectiva es el origen de la paz social existente¹⁰.

El marco institucional

En relación al marco institucional, en esta década la negociación colectiva evoluciona de forma notable, ya que la mayor parte de los países industrializados establecen un sistema de reglas y procedimientos destinados a racionalizarla, ya sea mediante la legislación (Suecia por ejemplo) o bien a través de negociaciones marco (Dinamarca o Noruega). No obstante, Alemania y Suiza presentaban aún, a mediados los años setenta, escasas disposiciones sobre el marco legal de la negociación colectiva.

El caso del Reino Unido, singular aún en la actualidad, es sin embargo muestra de la reticencia ante la «legalización» y el reconocimiento del carácter de ley de los acuerdos. Los convenios colectivos seguían siendo considerados meros acuerdos «de caballeros», que no implicaban, salvo para una muy reducida parcela de la jurisprudencia, obligaciones vinculantes para las partes que concluyen contratos en su ámbito¹¹.

Paralelamente, en otros países surge con más fuerza la necesidad de la participación logística de los gobiernos para facilitar la negociación y la solución pacífica de los conflictos. Se observa también una preocupación creciente por los problemas relativos a su aplicación. Así, en el Canadá la ley prevé incluir obligatoriamente un procedimiento de reclamación en todos los acuerdos, y en Nueva Zelanda se establece que todos los conflictos deben ser sometidos a arbitraje. Desde una perspectiva voluntarista, en los Países Bajos son los propios convenios los que prevén la creación de tribunales bipartitos de solución de conflictos.

En relación a los contenidos, es notable observar en los años setenta la aparición de convenios más ricos, conteniendo en Europa tres temas principales: la seguridad en el empleo, la protección del medio ambiente de trabajo y los planes de inversión de la empresa.

Expansión de la negociación en los países en desarrollo

Durante esta década, la negociación colectiva se expande también en otros continentes. Así, en América Latina, donde fue un mecanismo de excepción hasta los años sesenta, o incluso en muchos países hasta los setenta¹², empieza a difundirse de forma muy rápida¹³. Las causas de tal evolución se vinculan a las transformaciones económicas (desarrollismo económico), políticas¹⁴ y sindicales (aumento en la tasa de sindicación y paralelo crecimiento de la negociación colectiva). Sin embargo, abriendo una tónica que seguirá en décadas posteriores, la negociación colectiva casi nunca alcanza a todos los sectores ni a todos los trabajadores, y las exclusiones suelen ser numerosas, basadas ya sea en la imposibilidad jurídica de negociar o en sus dificultades para extenderse en sectores como el rural o la pequeña empresa. El intervencionismo del Estado es otra de sus características determinantes.

En Asia, los acuerdos empiezan a hacerse comunes en esta época, en especial en las industrias tradicionales y en las plantaciones (a pesar de que la mayor parte de la negociación se concluye en el ámbito de la empresa), aportando importantes beneficios en especial para los trabajadores en la India, Indonesia y Malasia. Si bien en el continente la mayor parte de los países establecen legislaciones detalladas en la materia (sobre todo en las ligadas a la remuneración), numerosos países se enfrentan en la práctica a problemas de reconocimiento sindical, en especial durante los regímenes dictatoriales, y de fraccionamiento. Al iniciarse la década de los setenta, los problemas ligados a la inflación y a la posible negociación con las empresas multinacionales se convierten en los problemas centrales¹⁵, como ocurre en el resto de las regiones.

En el África anglófona la negociación, por lo general regulada con detalle, se extiende al mismo ritmo incluso en los países donde no existen sindicatos de entidad. Los problemas están básicamente relacionados con la política de ingresos y con la representatividad sindical¹⁶. En el África francófona¹⁷ la generalización de las negociaciones comenzó a producirse

poco después de la adopción del Código de Ultramar (1952). La mayor parte de los países mantuvieron sus convenios antiguos tras su independencia, concluyéndose muy pocos acuerdos nuevos¹⁸. A ello se sumó la existencia de un Estado intervencionista que prefería regular directamente las condiciones de trabajo.

La inflación y las crisis económicas de los años setenta

A pesar del optimismo generalizado prevaliente tras el período de posguerra, mediada la década de los setenta, las primeras manifestaciones de crisis económica empiezan a «desestabilizar la paz social», surgiendo nuevos planteamientos sobre las necesidades de la negociación colectiva. Así, en algunos países de Europa occidental surgen cuestiones relativas a los mecanismos de solución de conflictos y a su eficacia, así como sobre la articulación de los diferentes niveles de negociación; en Europa del Este los problemas se centran en la coordinación de las cláusulas de los convenios y los planes estatales, y en los Estados Unidos en el aumento del número de rechazos por parte de las organizaciones de trabajadores para firmar nuevos convenios colectivos. En todos los países de economía de mercado la negociación colectiva se ve fuertemente afectada por los procesos inflacionarios. Este tema trata de paliarse bien reduciendo la duración de los convenios, bien ligando la evolución de los salarios al costo de vida, la llamada indexación¹⁹.

Además, también surge como tema principal las repercusiones de la negociación colectiva sobre la inflación, es decir, la importancia de obtener el acuerdo obrero-patronal sobre la política anti-inflacionaria y sus aplicación, lo que resulta más fácil en estructuras centralizadas²⁰.

La intervención de Estado en la negociación colectiva para frenar el efecto de la inflación es también relevante en algunos países de América Latina: en Uruguay la ley 13720 que crea la Comisión de Precios e Ingresos le atribuye amplias facultades para controlar la negociación y establecer ajustes salariales por acto administrativo.

Las décadas de los setenta y ochenta se encuadran así en un contexto de deterioro del mercado y de su capacidad económica. En los países industrializados, a la aceleración de las tasas de inflación se suma la crisis en los tipos de cambio, la aplicación inapropiada de políticas monetarias y fiscales y las crisis del petróleo (años 1973 y 1979-1980), lo que genera en el

ámbito laboral un aumento del desempleo y del conflicto individual y colectivo.

La recesión plantea a los actores sociales la necesidad de cambios en el sistema de relaciones laborales, ya que afecta a su papel, a su fuerza y, en definitiva, a su poder de negociación. En este contexto resurgen con fuerza los acuerdos básicos que, como ya se vio anteriormente, su origen se localiza en los países nórdicos. Estos acuerdos se extienden en todas las regiones, tanto por la influencia exitosa de los acuerdos daneses, noruegos y suecos (especialmente en los países europeos²¹) como por la tendencia a la centralización en las negociaciones a partir de la década de los setenta. Baste recordar la importancia y repercusión social de los acuerdos español e italiano.

En efecto, otra característica común de este período es la centralización producida como forma de afrontar la complejidad de una sociedad moderna en un contexto de crisis, así como resultado de la preocupación de los gobiernos para evitar los efectos perversos en el plano macroeconómico de la multiplicidad de negociaciones en los diversos niveles²². Así en 1979 un estudio preparado por la Comunidad Europea indicó que los convenios nacionales habían llegado a ser importantes en casi todos los países de Europa salvo Alemania, Luxemburgo y el Reino Unido²³. La centralización opera también en África francófona (por influencia del Código de Ultramar), en Sierra Leona, Tanzania o Zambia, en Singapur como resultado de nuevas políticas de salarios e ingresos, o en algunos países latinoamericanos como es el caso de Argentina.

A pesar de esta tendencia, en algunos países como el Canadá, Estados Unidos, Japón y en la mayor parte de los países latinoamericanos y asiáticos, el nivel predominante sigue siendo el de empresa.

El convenio de industria, si bien se generaliza en algunos países, tiende a completarse de forma paralela con convenios de empresa, en especial en aquellos países donde la negociación no ha estado enmarcada en acuerdos centrales o regida por medidas coactivas de los poderes públicos. En este contexto, el Reino Unido o Alemania en el sector de las artes gráficas o de la metalurgia son bastante representativos.

Cambio en los contenidos y los sistemas de relaciones laborales

Como consecuencia de la crisis y el desempleo, se observan modificaciones en el contenido de los acuerdos en numerosos países

industrializados, en especial en relación a los salarios en los Estados Unidos²⁴ y al tiempo de trabajo en Europa²⁵. Por primera vez en los países industrializados, la «flexibilidad del mercado de trabajo» aparece como una propuesta de ciertos medios gubernamentales y de las organizaciones de empleadores, basándose en el ejemplo de los Estados Unidos y Japón, en donde se consiguieron crear más empleos por la existencia de una mayor flexibilidad.

Por lo demás, la organización del tiempo de trabajo aparece con mayor frecuencia, aunque a menudo sólo se definen las nuevas modalidades técnicas de los procedimientos de producción sin observar objetivos centrales ligados al propio diseño de la organización, como el aumento de la productividad, la mejor calidad de los productos, la intensificación de la cooperación en la empresa y la mayor satisfacción en el trabajo.

Junto con la crisis económica, los avatares políticos del momento marcaron de forma palpable la evolución de las relaciones laborales en algunos países. Así, mientras ciertos países de Europa están fuertemente cimentados en la democracia, y a menudo en la base del diálogo y en una legislación moderna, en otros surge un nuevo sistema de relaciones laborales tras largos períodos de dictadura y regímenes corporatistas²⁶ (España, Grecia y Portugal). Ciertos países latinoamericanos desmontan sistemas sociales como consecuencia de regímenes militares en la década de los setenta (Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay). Así, en Chile, el régimen militar hiperreglamentó las relaciones laborales propiciando la atomización sindical, llegando incluso a establecer sujetos colectivos *ad hoc* y considerando instrumentos colectivos los acuerdos celebrados entre dos o más trabajadores con un empleador. Similares efectos de desmantelamiento sindical se produjeron en 1973 en el Uruguay, en donde si bien después de esa fecha existían convenios colectivos, son sólo la expresión de prácticas preexistentes. En Asia los regímenes autoritarios generaron problemas análogos en materia de reconocimiento y poder de negociación de las organizaciones sindicales.

En la Argentina, los efectos perversos de la pérdida de institucionalidad llevaron no sólo a la suspensión abrupta de la negociación (que fue también resultado de la hiperinflación), sino a que el 50 por ciento de los convenios de rama firmados en 1975 sigan vigentes en la actualidad²⁷. De hecho, la negociación colectiva no se puede considerar «recuperada» hasta 1988 (cinco años después de reanudarse la democracia).

En algunos países asiáticos como Filipinas o en la República de Corea, la dictadura militar afectó fuertemente el desarrollo de las relaciones laborales, en especial a través de la implantación de políticas antisindicales. No obstante, a mediados de los ochenta y por influencia del modelo japonés, puede empezar a hablarse de un «limitado modelo» de negociación colectiva.

Si bien el mayor desarrollo de la negociación colectiva se observa en el ámbito privado, numerosos países promulgaron en la década de los setenta reglamentos por los que había de regirse la negociación colectiva en el sector público²⁸, aunque su introducción estuvo marcada por controversias acerca de la manera de adaptar las relaciones de trabajo a ciertos principios básicos característicos de este servicio (restricciones presupuestarias o ciertos aspectos de las condiciones de trabajo)²⁹.

Por último, es necesario señalar que en los años ochenta se gestaron las primeras tentativas de negociación supranacional (si bien los primeros intentos sindicales tienen su origen en la década del setenta) en un contexto de intensificación de los procesos de integración económica, aunque nunca se vieron coronados por el éxito. Los años 1970-1980 suponen la expansión de la negociación colectiva incluso en un contexto de dificultades económicas y políticas. Sin duda la negociación colectiva alcanza su edad adulta y se considera en la mayor parte de los países un complemento indispensable de la ley para mejorar las condiciones de trabajo; el catálogo cada vez más amplio de cláusulas convencionales con distinto contenido es la mejor ilustración.

Por otro lado, esta época implica un cambio de actitud en los interlocutores sociales en relación a la negociación colectiva. Del lado patronal deja de ser una experiencia traumática y se aprecia como un elemento de progreso económico y de gestión de personal; del lado sindical, la negociación colectiva permite al sindicato tomar conciencia de su propio papel en el sistema de relaciones laborales³⁰ y no sólo como actor político.

Aunque en su conjunto se conocen más avances que retrocesos, incluso considerando que el contexto económico-social es desfavorable, la negociación colectiva en los años setenta y ochenta es todavía una institución susceptible de mejoras, pues no alcanza en muchos países a segmentos importantes de la población económicamente activa (PEA), ni siquiera de la PEA asalariada. Además, aún sigue siendo contemplada con cierta desconfianza en algunos países no industrializados, y por ello es con fre-

cuencia la primera víctima de las políticas económicas, en especial de los estados autoritarios (de ahí que la democracia sea considerada requisito para el desarrollo de la negociación colectiva).

Los cambios en la negociación colectiva en la última década

En el transcurso de la última década han tenido lugar profundos cambios en el mundo del trabajo, con importantes repercusiones en la negociación colectiva. En la mayoría de los países y en diferente grado, la afiliación sindical ha caído, reduciéndose consecuentemente la influencia de la negociación colectiva. De forma paralela, se ha producido una tendencia hacia la descentralización en las negociaciones.

A pesar de ello, en este clima general pueden apreciarse algunos signos esperanzadores. Así, el colapso del sistema económico comunista puede considerarse como un momento clave para la independencia del movimiento sindical, y por lo tanto para la autonomía de la negociación colectiva en numerosas economías en transición. Al mismo tiempo, el advenimiento y la restauración de la democracia en otros muchos países no industrializados ha provocado efectos similares.

Todas estas complejas mutaciones han contribuido a transformar la negociación colectiva, pero el factor más importante ha sido la creciente mundialización, posible gracias al revolucionario desarrollo de la tecnología de la comunicación y la información y a los cambios en el marco normativo que han favorecido la libre circulación de capital. La mundialización de la economía ha reducido de forma significativa el margen de maniobra de los gobiernos, permitiendo al mismo tiempo una mayor autonomía a las empresas. Asimismo, la creciente movilidad de capital ha fomentado la competencia entre los países para mejorar los niveles de empleo e incentivar la inversión, con cierto impacto negativo en la negociación colectiva tradicional y en sus actores.

A la luz de estos desarrollos, las empresas se han convertido en enclaves de creciente importancia para la toma de decisiones sobre recursos humanos y relaciones laborales en numerosos países, lo que supone un nuevo desafío en la consecución del progreso económico y social. Mientras que la mundialización y el funcionamiento del mercado, por un lado, subrayan el papel de las empresas como el principal motor de creación de empleo y riqueza, por otro la exponen a una mayor com-

petencia. «Menoscaban los mercados protegidos, en los cuales estaban acostumbradas a actuar las empresas, y hacen de la flexibilidad en su seno un requisito previo para poder amoldarse a la rápida evolución de los mercados de productos. Las empresas han reaccionado a todo ello transformando el modo de organizar el trabajo y la producción. De ahí la necesidad de adaptar la estructura de las relaciones laborales.»³¹ La descentralización de la negociación colectiva y, de forma más amplia, de las relaciones laborales ha sido la forma típica de adaptarse.

Asimismo, en la mayor parte del mundo la mano de obra se diversifica y el tamaño medio de la empresa se reduce como consecuencia de las reestructuraciones. Este fenómeno ha añadido mayor presión en la negociación colectiva tradicional al erosionar la base de las organizaciones sindicales. Todos estos cambios han contribuido a transformar el equilibrio de poder entre dirección y trabajadores: así se constata de forma general que los sindicatos pierden poder, mientras que la dirección de las empresas consolida o acrecienta su posición.

Sin embargo, si bien la búsqueda de la flexibilidad en un contexto de economía globalizada parece ser un fenómeno general que emana de las presiones internacionales, la manera en que cada país responde a estas presiones a través de sus diferentes instituciones depende de cada contexto nacional.

Descentralización de la negociación colectiva en los países industrializados

En la década de los noventa, la tendencia hacia la descentralización en la negociación colectiva se ve más claramente, aunque su grado sea diferente en cada país. Así, si bien en los Estados Unidos y en el Reino Unido la negociación colectiva en el ámbito de la empresa ha sido una característica típica de los sistemas de relaciones laborales, ésta se ha reforzado en la última década con la progresiva desaparición de los modelos de negociación en los Estados Unidos³², y a través de la aplicación de algunas políticas (por ejemplo, las privatizaciones) y de nuevos modelos de gestión en el Reino Unido. En Nueva Zelanda el cambio ha sido más radical, en especial a través de la promulgación de la Ley de Empleo, norma que promueve la utilización de los contratos individuales y disminuye el poder de la negociación colectiva.

Los países europeos no han sido una excepción en este proceso, y países como Francia o Italia, entre otros, han experimentado asi-

mismo esta tendencia hacia la descentralización. En Suecia, donde la negociación económica centralizada era la norma, se observa una pérdida de las bases que sustentaban esta negociación nacional. Así, si bien la negociación nacional sigue existiendo para un determinado número de cuestiones, los acuerdos por rama adquieren importancia central para determinar el nivel de los salarios, así como para tratar de los problemas generales de las empresas más grandes.

Son también apreciables signos de descentralización en Alemania, donde la negociación por industria ofrece más posibilidades a la negociación por empresa a través de los comités de empresa en temas como formación, nuevas tecnologías, organización del trabajo y ajuste en el empleo, que cobran cada vez mayor importancia³³. A pesar de que las estructuras tradicionales de negociación mantienen generalmente la neutralidad de la empresa en el proceso de negociación, los comités de empresa se crean cada vez más para fomentar el diálogo y la cooperación en el plano industrial y poner en práctica políticas de recursos humanos. El objetivo de estos consejos, en la mayoría de los casos, es reestructurar los métodos de trabajo siguiendo los cambios tecnológicos y la demanda de la competencia, así como mantener el empleo. De la misma forma, el informe del Gobierno francés sobre negociación colectiva en 1997 revelaba el crecimiento del número de acuerdos concluidos en el ámbito de la empresa en más de un 27 por ciento, comparado con el nivel anterior³⁴.

En el Japón, la ofensiva de primavera o *Shunto*³⁵ complementó la debilidad de la negociación por empresa a través de la coordinación de estrategias intersindicales de negociación sectorial y nacional. Sin embargo, el empeoramiento en la actualidad de la situación económica y la intensificación de la competencia presionan fuertemente al *Shunto* perjudicando su función coordinadora³⁶.

Sin embargo, debe señalarse que la negociación colectiva en la empresa es aún limitada en la mayor parte de los países de Europa occidental. De hecho, los acuerdos de rama tienen una mayor cobertura que los de empresa³⁷. Como regla general, no existe un desmantelamiento de las relaciones laborales centrales en aquellos países de Europa con tradición de participación de los actores sociales. En este sentido, es interesante indicar que el ya mencionado desarrollo de la negociación colectiva de empresa en Francia se debe principalmente al impacto del acuerdo nacional sobre tiempo

de trabajo concluido en 1995, por el que se invita a los actores sociales a negociar sobre la reorganización y reducción de las horas de trabajo en el ámbito de la empresa³⁸. No cabe duda de que ha habido un debilitamiento en la negociación central por industria, como lo demuestran los recientes fracasos de las consultas o negociaciones centrales o la pobreza de su contenido, aunque siguen jugando un papel significativo. Además, prácticamente en todos los países de la Europa continental se han realizado intentos en los últimos años – generalmente por los gobiernos y a veces también por las organizaciones de trabajadores y empleadores – para concluir algún tipo de «pacto social» que resuelva temas sociales. Por ejemplo, la viabilidad del tripartismo austríaco se demostró claramente con la adopción, en 1992 y 1993 respectivamente, de la Declaración de Principios de Asociación Social (bipartita) y el Pacto de Estabilidad (tripartito). En los Países Bajos, que vivieron un período marcado por serias dificultades sociales y económicas a fines de los setenta y principios de los ochenta, se marcó un hito con la firma en 1982 de un acuerdo tripartito (el Acuerdo Wassenaar), en el cual los empleadores y trabajadores establecieron un vínculo entre el nivel de vida (por ejemplo, el nivel de los beneficios sociales y los salarios, incluyendo los relativos a la seguridad social) y la creación de empleo. En Irlanda se ha producido una vuelta hacia la negociación central tripartita a partir de 1988, y se ha demostrado que ésta permite un buen desarrollo económico del país, como se refleja en el bajo nivel de inflación y de las tasas de interés, la disminución de la relación deuda-PNB y del desempleo, y el alto crecimiento económico. No podemos olvidar que la negociación y la consulta central sigue jugando un papel fundamental en países como Dinamarca y Noruega, en donde la negociación de rama continúa siendo estrechamente coordinada por las organizaciones en el ámbito central³⁹.

Desarrollo y dificultades de la negociación colectiva en los países en desarrollo o en transición

Los cambios más importantes en los sistemas de relaciones laborales han tenido lugar en los países de Europa Central y del Este, como consecuencia de las grandes transformaciones políticas y económicas. Varios países en transición ya han introducido una nueva legislación siguiendo el modelo de la Europa occidental, que permite la negociación en diversos ámbitos,

a saber, de empresa, rama o de oficio. La negociación colectiva en el ámbito de empresa gana importancia en estos países, aunque no en la misma magnitud que en Europa occidental. Así, por ejemplo, en Polonia, Hungría y la República Checa, el número de acuerdos colectivos en la empresa ha aumentado significativamente desde principios de los noventa. La negociación en este ámbito está relativamente arraigada en las empresas estatales y en menor medida en las grandes empresas privadas. Por el contrario, se produce con poca frecuencia en las pequeñas y medianas empresas (PYME)⁴⁰. La negociación colectiva de industria no está suficientemente desarrollada. En la República Checa, por ejemplo, la negociación colectiva en este ámbito únicamente regula condiciones mínimas sociales y laborales y el número de acuerdos concluidos está descendiendo como consecuencia de la escasa participación y organización de los empleadores⁴¹.

En América Latina, en donde la tradición intervencionista del Estado está aún presente, el papel de la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo es limitado. Si bien es cierto que la negociación de empresa es creciente en la Argentina, Brasil, Chile y México, la reglamentación formal de las condiciones de trabajo se realiza de forma predominante a través de la normativa laboral. En general, en estos países se observa un vacío en el desarrollo de la ley por la negociación de empresa.

En la Argentina, Brasil y Uruguay, y en menor medida en México, el tipo de negociación predominante es el de industria siendo en general la cobertura de dichos convenios relativamente alta. En el resto de los países de la región la negociación por rama es marginal, y la negociación descentralizada tiene principalmente lugar en las grandes empresas. Otro problema general es que los acuerdos únicamente cubren el sector estructurado de la economía y se centralizan en torno a determinadas áreas económicas. «Se trata, pues, de un modelo de reglamentación social dicotómico, en el cual predomina la legislación, por un lado, y la relación individual entre el trabajador y el empleador, por otro.»⁴²

Si bien la negociación colectiva en Asia continúa presentando una gran diversidad nacional, basada en las diferencias culturales y el distinto grado de desarrollo económico de los países de la región, existen rasgos comunes a todos ellos, como el menor desarrollo de la negociación y el predominio de la negociación descentralizada por empresa. Los factores que fundamentan este escaso desarrollo son varia-

dos: el fraccionamiento sindical (países del sureste asiático), las restricciones a la libertad sindical en algunos países (hasta recientemente Indonesia y Corea) o las dificultades derivadas del proceso de transición a una economía de mercado (China, Vietnam). Sin embargo, es también cierto que en algunos países como la República de Corea o Indonesia, donde los regímenes autoritarios han sido gradualmente reemplazados por gobiernos democráticos, se observa en la última década, de forma paralela, una mayor democratización de las instituciones, en especial al reconocerse una mayor libertad sindical y de negociación colectiva⁴³. La negociación por empresa continúa siendo la predominante en la región.

De forma general es necesario considerar que existe en la región una cierta tendencia hacia la negociación a un nivel superior. Por ejemplo, el movimiento sindical en Corea está en la actualidad iniciando negociaciones sectoriales en el sector hospitalario y en el metal. De forma paralela, los actores sociales en este país están poniendo en funcionamiento estructuras tripartitas nacionales con el fin de afrontar la crisis financiera.

El predominio de los sectores informal y agrícola en África limita el impacto potencial de las negociaciones tripartitas y bipartitas. Al igual que otras regiones, las relaciones laborales en el continente durante la última década se han visto seriamente afectadas por los efectos de los programas de ajuste estructural, reduciendo personal en el sector público. Y era precisamente el sector público en donde los sindicatos gozaban de mayor presencia y donde la negociación colectiva estaba más desarrollada. La privatización del sector público produjo igualmente efectos negativos en las ya debilitadas bases de la negociación colectiva en estos países. Fuera de este sector, pueden encontrarse convenios colectivos en algunas grandes empresas. En cuanto a la negociación por sector, si bien existe, es únicamente aplicable a una cuantas compañías y no se renueva regularmente.

El reciente desarrollo del diálogo social tripartito

En la última década el diálogo social tripartito nacional es sin duda, dentro de los procesos de negociación, la institución que goza de mayor empuje fuera del contexto europeo. Los factores que avalan este desarrollo son diversos: la transición de regímenes autoritarios a gobiernos democráticos (algunos países latinoamericanos y Sudáfrica), el paso de las econo-

mías planificadas a la economía de mercado (Europa central y oriental) o la crisis económica (países del este asiático y México).

En América Latina el reciente desarrollo del tripartismo ha tenido una influencia positiva en la transición hacia la democracia. El ejemplo del acuerdo «Chile una oportunidad histórica», firmado por los actores sociales en abril de 1990, es sin duda un claro ejemplo de esta influencia al avalar desde un punto de vista social la transición desde un régimen autocrático al pluralismo político (de 1990 a 1995 no existieron apenas conflictos colectivos ni huelgas). En esta región el tripartismo fue un instrumento básico para ajustar las nuevas condiciones económicas en un período en que la cohesión social se había visto comprometida por las políticas de ajuste estructural⁴⁴. En esta misma línea, en México varios acuerdos tripartitos en la última década contribuyeron significativamente a la estabilidad social de un país severamente azotado por la crisis económica. La «Alianza para la renovación económica» firmada en octubre de 1995, previó de forma tripartita una serie de medidas para mantener el poder adquisitivo de los trabajadores a través del incremento de los salarios mínimos y de la existencia de prestaciones de desempleo, así como apoyando a las empresas a través de incentivos fiscales. En algunos países de la región el tripartismo ha hecho posible la discusión sobre la reforma legislativa (República Dominicana, por ejemplo).

En Asia, a causa de la debilidad del movimiento sindical, el tripartismo en el plano nacional ha sido más bien débil o meramente formal, salvo en algunos países como Singapur. Sin embargo la reciente crisis económica ha propiciado la aparición de oportunidades para reforzar el diálogo nacional tripartito en algunos países. Así, en la República de Corea el Acuerdo Social Tripartito (febrero de 1998) aligeró las restricciones para suspender el empleo con el fin de promover la reestructuración económica, aunque mejoró al mismo tiempo la protección social a través de la expansión de la seguridad social. En Filipinas el Acuerdo social sobre armonía industrial y estabilidad (febrero de 1998) establece seis meses de restricciones a los actores sociales en materia de despidos y de conflictos laborales. En Singapur, el panel tripartito sobre despidos (febrero de 1998) prevé i) el desarrollo de una red de información sobre ofertas de trabajo que puedan interesar a trabajadores en procedimiento de despido; ii) explorar alternativas en caso de despido a través de la recolocación, ajuste de tiempo de

trabajo y salarios, y de posibilidades de formación; y iii) consejo sobre oportunidades de formación. En general el diálogo parece haber incrementado la flexibilidad del mercado de trabajo, dando al mismo tiempo igual consideración a la necesidad de protección de los trabajadores y de estabilidad social.

El caso de Africa es menos prometedor en relación al diálogo social tripartito. Si bien las dificultades de los ajustes económicos tienden a crear nuevas oportunidades para desarrollar acuerdos tripartitos nacionales, esto ocurre raramente en la región. Los recursos limitados, la debilidad sindical, la economía rural predominante, el reducido sector formal y la inestabilidad política que han sido características predominantes en estos países no han propiciado un tripartismo efectivo. No obstante, existen casos esperanzadores como Sudáfrica y Mauricio, en donde el tripartismo y la negociación colectiva muestran su dinamismo. Sudáfrica, por ejemplo, ha basado su reconstrucción en estas instituciones. En cuanto a su transición hacia la democracia, ésta se ha apoyado en una fuerte presencia del movimiento sindical, que se manifiesta con la creación en 1994 del tripartito Consejo Nacional para el Desarrollo Económico y Laboral (NEDLAC). Además, esta institución concluyó en la Ley de Relaciones Laborales de 1995, que «incita a una generalización de la negociación sectorial en el seno de unos ‘consejos de negociación’ en los cuales los interlocutores sociales deben definir en un primer momento la cobertura de los acuerdos sectoriales venideros»⁴⁵.

Contenido de la negociación colectiva: importancia de la flexibilidad y del empleo

Al crecer el desempleo en la mayor parte de los países, y al considerarse la flexibilidad del mercado de trabajo condición esencial para la competitividad tanto de la empresa como del país, han sido precisamente estos dos temas, flexibilidad y empleo, los que han predominado en las mesas de negociación durante la última década.

En los Estados Unidos, por ejemplo, el contenido de la negociación se ha centrado cada vez más en las condiciones necesarias para mejorar la competitividad empresarial y conservar los puestos de trabajo. Estas concesiones llevaban inicialmente consigo medidas tales como moderación de salarios, flexibilidad del puesto de trabajo y acuerdos para reducir costos de seguros sanitarios a cambio de garantía

de empleo y de formación y/o asistencia para la recolocación en el caso de despidos. El mismo fenómeno se observa en la mayor parte de los países de Europa occidental, en los que el alto nivel de desempleo ha sido la mayor preocupación de los actores sociales en estos últimos años. Por ello, el principal centro de interés en estos países ha sido la negociación sobre el tiempo de trabajo, lo que incluye su reducción y reorganización, el empleo compartido y los acuerdos de prejubilación, así como otras medidas relativas al mantenimiento del empleo. En Francia, por ejemplo, el tiempo de trabajo ha sido el tema esencial de la negociación de empresa. De los 6.100 acuerdos vigentes en 1997, 2.500 (un 80 por ciento) registraron cláusulas sobre tiempo de trabajo y empleo en conjunto⁴⁶. En Bélgica, diferentes empresas han negociado recientemente acuerdos que combinaban tiempo de trabajo y cláusulas de flexibilidad, reforzando así la tendencia hacia la flexibilidad laboral como un medio para crear empleo⁴⁷. Pero no siempre el tiempo de trabajo se negocia para garantizar el empleo; en la ronda de negociaciones colectivas en Suecia en 1998, los actores consideraron el tiempo de trabajo más como un tema ligado a la seguridad y salud en el trabajo y a la calidad de vida que como una forma de creación de empleo⁴⁸.

Por supuesto, los salarios siguen siendo el tema central de la agenda de negociaciones europea, aunque cuando los actores lo tratan lo hacen desde la perspectiva de garantizar el empleo a través de la moderación salarial o incluso de la reducción del tiempo de trabajo con la correspondiente reducción del salario. Estas cláusulas son complementadas con medidas para facilitar el acceso al empleo, tales como la contratación con contribuciones sociales reducidas o el incremento en el número límite de aprendices⁴⁹. En relación al empleo y la flexibilidad, un tema central es el desarrollo de las capacidades profesionales. En Suecia, por ejemplo, éste ha sido un componente de la mayor parte de los acuerdos de 1998, ya que los actores de la negociación han sido conscientes de que la formación continua es fundamental para mantener la calificación profesional de los trabajadores y mejorar su capacidad como sujetos posibles de futuros empleos.

En algunos países asiáticos (Japón, República de Corea y Tailandia, entre otros), como consecuencia de la crisis económica y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo, ha sido precisamente el empleo el tema central de las negociaciones de empresa, mientras que el salario, que había sido el dominante antes de la

crisis, ha pasado a ser un tema subsidiario. En algunos casos (Japón y República de Corea) los planes sociales negociados en la empresa se proponían como forma alternativa al ajuste de empleo, incluyendo formación, vacaciones no pagadas o prejubilaciones.

En América Latina, temas tradicionales como salarios, vacaciones y seguridad e higiene permanecen en las agendas negociadoras. En algunos casos los nuevos acuerdos únicamente reproducen acuerdos anteriores, lo que revela la débil función de los órganos de negociación en la región. En este contexto, es importante señalar que las mayores multinacionales en el continente han sido capaces de configurar negociaciones colectivas estables, y que acuerdos que combinan tiempo de trabajo flexible y organización del trabajo para aumentar la productividad a cambio de conservación de empleo han sido concluidos en el sector del automóvil en Brasil y Argentina en compañías como Ford, Toyota o GM⁵⁰.

Desde su origen, hace ya más de un siglo, la negociación colectiva se ha ido desarrollando para constituir hoy en día el instrumento principal de determinación de las condiciones de trabajo y la participación de los trabajadores en las decisiones en la empresa. El contexto social, económico y político en el que se desarrolla la negociación colectiva ha evolucionado y presenta nuevos desafíos.

Varios hechos han marcado un hito en la historia de la negociación colectiva: la adopción en 1949 del Convenio núm. 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; la difusión del modelo taylorista de producción en los países industrializados en las décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial; las violentas manifestaciones producidas hacia finales de los años sesenta y principios de los setenta, junto a las altas tasas de absentismo laboral que reflejaron el descontento de los trabajadores con el modelo de producción vigente; y la creciente mundialización de la economía en la década de los noventa. La negociación colectiva ha demostrado su plena vigencia, basada en su una considerable capacidad de adaptación a los cambios del entorno en el que se ha desarrollado.

En los últimos años, la negociación colectiva se ha enfrentado a los retos derivados de la disminución del número de trabajadores sindicados, de la creciente individualización de las relaciones laborales y de la ardua búsqueda de una mayor competitividad y flexibilidad en un contexto de mundialización económica. Los cambios se han producido tanto en los niveles

en que se negocia como en los temas que cubre. Esta capacidad de adaptación ha convertido a la negociación colectiva en una herramienta cada vez más útil para introducir cambios en la empresa y en la organización del trabajo.

Así, hoy día, además del papel tradicional de mecanismo regulador de las relaciones de trabajo, la negociación colectiva tiene cada vez más peso en la mejora de la competitividad y la productividad en la empresa. Puesto que las medidas encaminadas a mejorar la competitividad a menudo requieren, al menos a corto plazo, sacrificios por parte de los trabajadores, el éxito de los cambios depende en gran medida de su aceptación voluntaria. Así, la negociación colectiva otorga legitimidad a las medidas tomadas, ya que los representantes de los trabajadores participan de manera autónoma en la toma de decisiones. En este sentido, la negociación colectiva ofrece una clara ventaja en comparación con otros métodos utilizados para introducir cambios, tales como la modificación del contrato de trabajo o las decisiones unilaterales del empleador. Frente a los cambios legislativos, la negociación colectiva presenta la ventaja de ser más flexible, teniendo las partes afectadas la posibilidad de elegir la naturaleza de los cambios, y de decidir sobre el ritmo y la forma de introducirlos.

El papel de la negociación colectiva hoy día es, por lo tanto, muy distinto al que tenía a principios de siglo, y es de esperar que su importancia aumente durante el próximo milenio.

Notas

¹ OIT: *Negociaciones colectivas en países industrializados con economía de mercado*, Ginebra, 1973.

² En el Reino Unido, el Parlamento adoptó la Trade Union Act de 1871 y la Conspiracy and Protection of Property Act de 1875 y después, la todavía más importante Trade Disputes Act de 1906, que juntas conferían inmunidad de persecución de los miembros sindicales y a sus funcionarios; en Francia la ley de 1884 permitió la libertad de asociación; el Reichstag de la Alemania Imperial permitió la expiración de la represiva ley antisocialista en 1890.

³ OIT: *Relaciones de trabajo: aplicación de los principios del derecho de organización y de negociación, convenios colectivos, conciliación y arbitraje, y colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores*, Informe VIII (I), Conferencia Internacional del Trabajo (1948), 31.ª reunión, San Francisco, 1947.

⁴ *Ibid.*, pág. 9.

⁵ Department of Labour, Bureau of Labour Statistics, USA, *Monthly Labour Review*, vol. 64, núm. 5, mayo de 1947, pág. 765, mencionado en el Informe VIII (1) de la 31.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, San Francisco, 1948, pág. 40, *op. cit.*, *Relaciones de trabajo*.

⁶ La República Federal de Alemania permitió la libertad de asociación en su Ley Básica de 1949 y reintrodujo la negociación colectiva en las leyes aprobadas en 1949 y 1952; la Constitución japonesa de 1946 garantizó a los trabajadores el derecho a organizarse, actuar y negociar colectivamente como un derecho humano fundamental e inviolable.

⁷ Adams, J. R.: «Regulating unions and collective bargaining: a global, historical analysis of determinants and consequences», *Comparative Labour Law Journal*, Filadelfia, vol. 14, núm. 3, primavera de 1993, pág. 279.

⁸ Ley 50-205 sobre acuerdos colectivos y los procedimientos para la resolución de conflictos de trabajo, 1950.

⁹ Véase Córdova, E.: «Résumé des présentations des situations nationales», en *Tendances et problèmes récents en matière de négociation collective dans les pays industrialisés*, Colloque de Vienne, noviembre de 1977, Série relations professionnelles, núm. 56, Ginebra, OIT.

¹⁰ Véase Bronstein, A.: «Trade Unions, critics and collective bargaining», *Labour Law Journal*, Chicago, 27 de octubre de 1976, págs. 614-622. En el artículo se indica que el 99 por ciento de los convenios en vigor en 1975 se habían suscrito sin conflicto y que 20 millones de trabajadores quedaban cubiertos por ellos en los Estados Unidos.

¹¹ La ley Carr ratifica dicho carácter en esta década.

¹² Bronstein, A.: *La negociación colectiva en las relaciones de trabajo en América Latina*, Ginebra, OIT, 1985.

¹³ Esto es perceptible (Bronstein, *op. cit.*, pág. 84) en especial en América Central, sobre todo en Honduras y Panamá, pero también en el Ecuador y en Perú.

¹⁴ Este factor es sin embargo variable pues si bien en los años setenta se consolidan algunas democracias, es el momento de los gobiernos dictatoriales militares, en especial en el Cono Sur.

¹⁵ Para mayor información, véase *Industrial relations in Asia*, Labour-Management Relations Series, núm. 52, Ginebra, OIT, 1976.

¹⁶ Para mayor información, véase *Industrial relations and personal management in English speaking Africa*, Labour-Management Relations Series, núm. 40, Ginebra, OIT.

¹⁷ Si bien ya había sido reconocida por la ley de 1937.

¹⁸ No obstante, el contexto evolucionó, esencialmente sobre la base de la nueva legislación.

¹⁹ Técnica utilizada en Australia, Canadá, Estados Unidos, Italia, Dinamarca, Noruega y Suiza.

²⁰ Así, los ejemplos de Austria y de los Países Bajos con un alto grado de centralización y donde, paralelamente, las políticas salariales determinadas de manera tripartita han tenido éxito.

²¹ Es el caso de los convenios de programación social de Bélgica, el convenio general francés sobre la formación profesional y la seguridad en el empleo, y los convenios sociales en Holanda en 1972.

²² Las opiniones sobre la centralización son diferentes; y así, mientras en Italia y Suecia son consecuencia de las presiones de las organizaciones de empleadores, en Francia y Alemania son rechazadas por éstos, que consideran que pueden generar un mayor poder sindical. A este respecto véase Sisson, K.: *Management of collective bargaining: an international comparison*, Warwick Studies in Industrial Relations, Nueva York, 1987.

²³ Comisión de las Comunidades Europeas: «Problèmes et perspectives de la négociation collective dans les pays Membres de la Communauté», *Collection Etudes, Série Politique Sociale*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxemburgo, 1980, pág. 14.

²⁴ Los llamados acuerdos de concesión (por ejemplo, el acuerdo de cortes salariales entre la United Automobile Workers (UAW), Ford y GM en 1982, o el acuerdo de reducción de salarios y vacaciones de la industria del acero en el mismo año, en el que a cambio de reducciones salariales, los trabajadores recibieron garantías en materia de seguridad del empleo o de los ingresos.

²⁵ Los sindicatos reivindican esta reducción como modo eficaz de eliminar el desempleo (aunque en la realidad se concretan en operaciones «clásicas» de reducción, muy alejadas de las propuestas de redistribución del trabajo). A este respecto véase Pankert, A.: «Acotaciones a la evolución reciente de las relaciones de trabajo en los países industriales de economía de mercado», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 104, núm. 4, octubre-diciembre de 1985, págs. 471-486.

²⁶ El Brasil podría sumarse a este grupo en la región latinoamericana pues hasta 1967 no introdujo el acuerdo colectivo, rompiendo el principio corporativista de negociación por grupos profesionales.

²⁷ En la Argentina existe por ley el principio de ultratractividad.

²⁸ Bélgica (1974), Canadá (1967), Estados Unidos (1969), Finlandia (1970), Italia (1970), Noruega (1970), Suecia (1965), entre otros.

²⁹ Las mismas discusiones se encuentran recogidas en los trabajos preparatorios de la Conferencia con vistas a la conclusión del Convenio núm. 151 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Véase *Libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público*, Informe VII (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, OIT, 1977.

³⁰ Si bien esta característica estaba ya presente en algunos países industrializados.

³¹ *Informe sobre el trabajo en el mundo*, OIT, 1997, pág. 88.

³² En los Estados Unidos, los sindicatos de algunos sectores como el acero tratan de obtener de un empleador convenios colectivos favorables, estableciéndose un modelo que utilizan otros sindicatos para ejercer presión sobre otros empleadores.

³³ Locke, R.; Kochan, T., y Piore, M.: «Replanteamiento del estudio comparado de las relaciones laborales: enseñanzas de una investigación internacional», *Revista Internacional del Trabajo*, Ginebra, vol. 114, núm. 2, 1995, págs. 153-183.

³⁴ *European Industrial Relations Review*, Londres, vol. 296, septiembre de 1998, pág. 27.

³⁵ A finales de los años cincuenta, y bajo el impulso de las organizaciones sindicales, se creó en el Japón una negociación colectiva «cuasi-industrial» frente a las estructuras de negociación predominantes, estableciéndose rondas de negociaciones simultáneas en todo el país y en todos los sectores, y proponiendo demandas comunes. Esta ronda anual tiene lugar en primavera, de ahí su nombre.

³⁶ Sobre los recientes cambios en el sistema japonés de relaciones laborales, véase Sako, M. y Sato, H. (dir.): *Japanese labour and management in transition: Diversity, flexibility and participation*, Routledge, Londres y Nueva York, 1997.

³⁷ En 1995, los acuerdos de empresa cubrían sólo el 6 por ciento del sector privado en los Países Bajos (comparado con un 75 por ciento en el caso de acuerdos a nivel de rama), el 14 por ciento en España (en relación a un 70 por ciento de rama) y el 25 por ciento en Francia (comparado con un 80 por ciento por rama). Véase al respecto OIT: *Informe sobre el trabajo en el mundo*, Ginebra, 1997, pág. 128.

³⁸ *European Industrial Relations Review*, op. cit., pág. 27.

³⁹ Véase «Negotiating flexibility: The role of collective bargaining in labour market flexibility», Ginebra, OIT, de próxima aparición.

⁴⁰ Sobre cambios recientes en materia de negociación colectiva en estos países, véase Casale, G.: *Collective bargaining and the law in Central and Eastern Europe: Some comparative issues*, Budapest, OIT, 1997, Informe núm. 20, y también en *Informe sobre el trabajo en el mundo*, Ginebra, OIT, 1997.

⁴¹ *European Industrial Relations Review*, op. cit. pág. 21.

⁴² *El trabajo en el mundo*, op. cit., pág. 167.

⁴³ Sobre los recientes cambios de las relaciones laborales en Corea véase Chang-Hee Lee: «New unionism and the transformation of the Korean industrial relations system», en *Economic and Industrial Democracy*, Londres, vol. 19, págs. 347-373.

⁴⁴ Véase Bronstein, A.: «Cambio social y relaciones laborales en América Latina: balance y perspectivas», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, núm. 2, 1995, págs. 185-209.

⁴⁵ *El trabajo en el mundo*, op. cit., pág. 180.

⁴⁶ *European Industrial Relations Review*, op. cit., pág. 27.

⁴⁷ *European Industrial Relations Review*, vol. 288, enero de 1988, pág. 23.

⁴⁸ *European Industrial Relations Review*, vol. 293, junio de 1998, pág. 30.

⁴⁹ *El trabajo en el mundo*, op. cit., pág. 130.

⁵⁰ *El trabajo en el mundo*, op. cit., pág. 167.

El Convenio núm. 98 de la OIT: un instrumento que sigue siendo de actualidad cincuenta años después de su adopción

Bernard Gernigon

Jefe del Servicio de Libertad Sindical
OIT

En 1948, hace por tanto poco más de cincuenta años, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en San Francisco el Convenio núm. 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación. Un año después, la Conferencia adoptaba el Convenio núm. 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Estos dos convenios, las primeras normas de importancia primordial en materia de libertad sindical, tienen ante todo por finalidad fomentar el libre ejercicio de los derechos sindicales manteniendo al mismo tiempo la independencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Con ellos se expresa la palabra clave de la filosofía de la OIT en materia de libertad sindical: independencia. Sí, independencia, ¿pero respecto de quién?

En su artículo 3, el Convenio núm. 87 proclama que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar el derecho de los sindicatos. Esta necesidad no injerencia supone diversas obligaciones para los gobiernos: no exigir autorización previa para constituir sindicatos; que los trabajadores y sus organizaciones puedan elegir libremente la estructura sindical, que pueda elegirse libremente a los dirigentes; que puedan redactarse sin obstáculos los estatutos de los sindicatos; que se respete la independencia financiera y se protejan los fondos y bienes sindicales; y que se respeten determinadas libertades públicas indispensables para el ejercicio de los derechos sindicales: derecho de reunión, de expresión y de manifestación, concretamente.

El carácter imperativo de la independencia de los sindicatos frente a los poderes públicos fue recordado solemnemente cuatro años más tarde por la Conferencia Internacional del Trabajo cuando adoptó la resolución relativa a la independencia del movimiento sindical, que sigue siendo de actualidad hasta tal punto que

los órganos de control de la OIT todavía se refieren a ella con frecuencia.

Sin embargo, el Convenio núm. 87 no abarcaba todos los aspectos de la independencia sindical. La independencia de las organizaciones de trabajadores, indispensable respecto de las autoridades y de los partidos políticos, debe igualmente garantizarse y preservarse en sus relaciones con los empleadores ya que ¿acaso es posible hablar de verdadera defensa de los intereses de los trabajadores si la organización encargada de fomentar sus reivindicaciones no es sino una emanación del empleador o debe su existencia únicamente a su apoyo? Asimismo, la determinación de las condiciones laborales mediante la negociación colectiva no sólo supone la independencia recíproca de los interlocutores sociales, sino también la posibilidad de concertar convenios colectivos sin una intervención intempestiva de las autoridades públicas.

En consecuencia, todos estos puntos no abarcados en el marco del Convenio núm. 87 configuraron el año siguiente el Convenio núm. 98, cuyo título, «Derecho de sindicación y de negociación colectiva», ilustra bien sus objetivos.

Al igual que el Convenio núm. 87, el núm. 98 reconoce y protege a la vez un derecho individual del trabajador (la protección frente a los actos de discriminación contra los sindicatos) y derechos colectivos de las organizaciones de empleadores y de trabajadores (protección contra las injerencias y fomento de la negociación colectiva).

Protección frente a los actos de discriminación contra los sindicatos

En el artículo 1 del Convenio núm. 98 se establece en líneas generales que «los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a

menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo» (párrafo 1). En el párrafo 2 se expone el alcance de esa protección: «Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.»

Esta protección de los trabajadores constituye un aspecto fundamental del derecho sindical, ya que los actos de discriminación contra los sindicatos pueden llevar en la práctica a negar garantías establecidas en el Convenio núm. 87. Esta protección es por supuesto especialmente importante en el caso de los dirigentes y representantes sindicales, que deben contar con la garantía de que no sufrirán perjuicios por causa de su mandato sindical.

La importancia de la protección así ofrecida por el Convenio núm. 98 se hace patente cuando se observa que los actos de discriminación contra los sindicatos, especialmente los despidos por afiliación y actividades sindicales, constituyen, junto con las violaciones de las libertades públicas fundamentales para el ejercicio de los derechos sindicales, la causa más frecuente de las denuncias presentadas ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, cuyo número no deja de aumentar con el tiempo.

Uno de los principales obstáculos con que tropiezan los trabajadores que son víctimas de actos de esta clase es la dificultad de demostrar el carácter antisindical de las medidas adoptadas contra ellos. En la práctica tropiezan con numerosos obstáculos para determinar el verdadero carácter de su despido o de la negativa de contratación, sobre todo en el contexto del establecimiento de listas negras, práctica cuya verdadera fuerza reside en el secreto que la rodea. Si bien es cierto que es importante para los empleadores obtener informaciones sobre los candidatos a un puesto de trabajo, también es igualmente cierto, como ha puesto de relieve el Comité de Libertad Sindical, que los asalariados que hayan estado afiliados a un sindicato, o ejercido actividades sindicales, deberían poder conocer las informaciones existentes sobre ellos y tener la posibilidad de cuestionarlas, en especial si son inexactas y proceden de una fuente no fiable. Habida cuenta de esta dificultad, o incluso de esta imposibilidad de que

el trabajador demuestre que ha sido víctima de un acto de discriminación antisindical, la obligación de que el empleador demuestre que la medida calificada de antisindical está vinculada a cuestiones distintas de las sindicales constituye sin duda la forma más elaborada de protección a este respecto.

Un problema particular cada vez más frecuente es el de los despidos por motivos económicos, que pueden tener consecuencias nefastas para los trabajadores sindicados y sus dirigentes si se emplean como medio indirecto de llevar a cabo actos de discriminación anti-sindical respecto de los interesados.

La eficacia de la protección otorgada por la ley no sólo depende del contenido de las disposiciones que la garantizan sino también de la manera en que se aplican en la práctica, y sobre todo de la eficacia y la celeridad de los procedimientos destinados a garantizar su aplicación. En este contexto tiene máximo interés el artículo 3 del Convenio núm. 98, al disponer que «deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto del derecho de sindicación...».

Dicho de otro modo, se trata de que los gobiernos establezcan mecanismos que permitan impedir actos de discriminación contra los sindicatos o, si no pueden evitarse, que concedan una reparación suficientemente disuasiva. Los procedimientos que se establezcan, ya sean de carácter preventivo (por ejemplo, la autorización previa de un organismo público o independiente para despedir a dirigentes sindicales) o de carácter reparador, deben ser rápidos, poco costosos e imparciales para impedir actos de esta clase o ponerles remedio lo más rápidamente posible. A este respecto debe tenerse en cuenta un elemento importante, a saber, el de la proporcionalidad entre el perjuicio sufrido por el trabajador – especialmente grave en el caso de despido, sobre todo en situaciones de crisis económica general – y las reparaciones que pueda conseguir. Dado que todo acto de discriminación contra los sindicatos constituye una violación de un derecho fundamental del trabajador, la indemnización debe ser completa. En consecuencia, los órganos de control de la OIT han estimado que para el cumplimiento del artículo 1 del Convenio núm. 98 no es suficiente una legislación que permita en la práctica que el empleador ponga fin al empleo de un trabajador pagando la indemnización establecida por la ley en caso de despido injustificado cuando el motivo real sea su afiliación o sus actividades sindicales. Es

evidente que la readmisión del trabajador despedido y una indemnización retroactiva constituye desde esta perspectiva el medio más adecuado de remediar actos de discriminación antisindical. Por este motivo, el Comité de Libertad Sindical ha adoptado la práctica, en el caso de despidos antisindicales debidamente demostrados, de pedir a los gobiernos de que se trata que favorezcan la reincorporación a su empleo de los trabajadores interesados. Las demandas que ha formulado el Comité en este sentido han tenido éxito en numerosas ocasiones ya que a raíz de sus recomendaciones la reincorporación de los trabajadores despedidos por actividades sindicales figura con frecuencia en las decisiones de los casos resueltos favorablemente.

Protegido ya el derecho sindical de los trabajadores, quedaba por garantizar la independencia de sus organizaciones respecto de los empleadores, protegiéndolas contra los actos de injerencia. Esto es lo que hizo la Conferencia Internacional del Trabajo al adoptar el artículo 2 del Convenio núm. 98.

Protección contra las injerencias

En virtud del párrafo 1 del artículo 2 del Convenio núm. 98, «las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración». En el párrafo 2 del mismo artículo se indican como ejemplos algunos actos concretos de injerencia «que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores». De este modo el Convenio núm. 98 abarca un aspecto especialmente importante de la libertad sindical: la protección de la libertad de ejercicio de los derechos otorgados a las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Las formas más manifiestas de injerencia en el sentido en que se entiende en el Convenio núm. 98 consisten en constituir una organización de trabajadores que quepa calificar de «sindicato de la casa» o de «sindicato amarillo», o en el establecimiento de sistemas corporativistas en los que los empleadores y los trabajadores están representados por un mismo

órgano de derecho público. Se trata por supuesto de formas de organización que la OIT ha condenado sin reservas.

Sin llegar a situaciones tan extremas, otras manifestaciones más insidiosas de actos de injerencia pueden socavar las garantías establecidas en el Convenio núm. 98. Las numerosas quejas que el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha recibido a este respecto constituyen un buen ejemplo de este fenómeno. A este respecto también cabría citar: la existencia de dos comités de dirección en un sindicato, uno de ellos manipulado por el empleador; la presencia de un sindicato paralelo constituido bajo la presión de la dirección empresarial; el despido de dirigentes sindicales contrarios al sindicato establecido que favorezcan la constitución de otra organización sindical; la doble función de un miembro del gobierno que al mismo tiempo sea dirigente de una organización de funcionarios, etc.

Los órganos de control de la OIT también han tenido que ocuparse del problema particular de las asociaciones de solidaridad constituidas en determinados países de América Central. Se trata de asociaciones de trabajadores cuya constitución depende de la aportación económica del empleador y que, de conformidad con el principio mutualista, están financiadas a la vez por los trabajadores y los empleadores y tienen objetivos económicos sociales de bienestar material (ahorro, crédito, programas de vivienda, programas educativos, etc.), así como objetivos de unión y cooperación de los trabajadores y los empleadores. Los órganos de estas asociaciones han de estar constituidos por trabajadores, pero un representante del empleador puede participar en ellos con derecho a hacer uso de la palabra pero sin derecho de voto.

A juicio de los órganos de control de la OIT, el hecho de que esas asociaciones estén financiadas en parte por los empleadores, ya que si bien entre sus miembros hay trabajadores también hay dirigentes superiores y personal de confianza del empleador y a menudo se constituyen por iniciativa de los empleadores, no les permite desempeñar las funciones de organización independiente y por consiguiente plantea problemas de aplicación del Convenio núm. 98. En consecuencia, los gobiernos correspondientes deben adoptar medidas para suprimir toda desigualdad de trato entre asociaciones de solidaridad y sindicatos y para que dichas asociaciones no ejerzan actividades sindicales, y en particular no participen en las negociaciones colectivas.

De hecho, el respeto del principio de la independencia de las partes y del carácter voluntario de la negociación constituye una condición necesaria para un verdadero proceso de negociación colectiva. Si no se cumple esta condición, los convenios concertados al término del proceso no pueden reglamentar válida y objetivamente las condiciones de empleo, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 4 del Convenio núm. 98.

Fomento de la negociación colectiva

El indicado artículo 4 establece que «deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo». Esta disposición tiene por lo tanto dos aspectos: las medidas necesarias que deben adoptar los poderes públicos para fomentar la negociación colectiva y el carácter voluntario de la negociación que supone la independencia de cada una de las partes respecto de la otra y también respecto de las autoridades públicas.

El fomento de la negociación colectiva supone evidentemente la presencia de partes en dicha negociación y por consiguiente la designación de la organización o las organizaciones que deba o deban representar a los trabajadores. El principal problema que se plantea en esta esfera es el de la representatividad sindical. Cuando se procedió a debatir el Convenio núm. 98, la Conferencia Internacional del Trabajo se refirió a esta cuestión y admitió que puedan concederse derechos preferentes en materia de negociación colectiva a las organizaciones más representativas. De todos modos, es preciso que los sindicatos así designados lo sean sobre la base de criterios objetivos establecidos con anterioridad, a fin de evitar toda posibilidad de parcialidad o de abuso. Los órganos de control de la OIT han establecido las siguientes garantías que deberían respetarse cuando se designe la organización negociadora: a) que se trate de un organismo independiente; b) que la organización representativa se elija mediante votación de los trabajadores de las unidades de que se trate; c) que las organizaciones que en elecciones sindicales anteriores no hayan podido obtener un número de votos suficiente puedan solicitar

una nueva elección transcurrido un plazo determinado; y d) que una nueva organización distinta de la que posea el certificado necesario para solicitar la celebración de nuevas elecciones pueda hacerlo transcurrido un plazo razonable.

El establecimiento de organismos o de procedimientos especiales permite a menudo completar de manera útil el conjunto de disposiciones y mecanismos que hacen posible el fomento de la negociación colectiva. Estos métodos pueden tener formas muy diversas e ir desde la conciliación hasta la prohibición de prácticas laborales desleales que impidan el desarrollo de dicha negociación. Estos sistemas deberían establecerse de tal manera que faciliten la negociación y establezcan, si es conveniente, un marco legislativo, sin por ello caer en el intervencionismo que cuestionaría el carácter voluntario de la negociación.

Uno de los problemas registrados en los últimos años en los casos presentados al Comité de Libertad Sindical es la tendencia observada en algunos países a volver a cierto grado de individualización de las relaciones laborales, lo que, por supuesto, si fuera sistemático, podría perjudicar gravemente el fomento de las negociaciones colectivas y, además, el desarrollo de las organizaciones de trabajadores e incluso las de empleadores.

Otro fenómeno relativamente reciente sobre el que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha considerado conveniente mostrar su preocupación es el de la división de las unidades de negociación, y por consiguiente la fragmentación de la negociación colectiva, que a veces acompaña a los cambios estructurales de la economía, concretamente en el marco de las privatizaciones. A juicio de la OIT, es por supuesto conveniente garantizar que esta evolución no se emplee para debilitar a las organizaciones sindicales. Para salvaguardar la independencia de las partes en la negociación colectiva, lo mejor continúa siendo que decidan de común acuerdo el nivel en que ésta deba desarrollarse, o por lo menos encargar a un organismo verdaderamente independiente que resuelva esa cuestión.

Así se encuentra planteado en la actualidad el problema de la intervención de las autoridades públicas en la negociación colectiva. La cuestión no se plantea tan frecuentemente en relación con los procedimientos como en relación con el propio contenido de los convenios colectivos. Se trata en realidad de una esfera en la que muy a menudo los poderes públicos

tienden a adoptar medidas encaminadas a limitar la autonomía de las partes, ya sea aprobando previamente los convenios antes de que entren en vigor o mediante intervenciones más puntuales para limitar o impedir que se fijen libremente las condiciones de trabajo, en especial las remuneraciones, mediante la negociación colectiva. Esta última forma de restricción ha sido empleada por un número creciente de gobiernos en los últimos años en el marco de políticas de estabilización económica o de ajuste estructural. A juicio de los organismos de control de la OIT, estas restricciones deben aplicarse como medida excepcional, limitarse a lo estrictamente necesario, no superar un plazo razonable e ir acompañadas de garantías adecuadas para proteger de forma eficaz el nivel de vida de los trabajadores interesados, sobre todo los que pueden verse más afectados. De no ser así, los gobiernos impedirían que los interlocutores sociales tuvieran acceso al medio que sin duda es el más flexible y el que mejor puede adaptarse a las circunstancias de lugar y tiempo. Esta cualidad de la negociación colectiva hace que todavía siga siendo la forma más adecuada de determinar las condiciones de trabajo.

Al garantizar la protección frente a los actos de discriminación contra los sindicatos y los actos de injerencia, y el fomento de la negociación colectiva, el Convenio núm. 98 completó felizmente la obra iniciada el año anterior con la adopción del Convenio núm. 87.

Por supuesto, seguía habiendo zonas oscuras incluso después de la entrada en vigor de los dos convenios: no existía ninguna protección especial para los representantes de los trabajadores, nada facilitaba la realización de su misión, y los funcionarios de la administración del Estado excluidos del Convenio núm. 98 no tenían protección frente a los actos de discrimi-

nación antisindical, y tampoco se les aplicaban las disposiciones relativas a la negociación. Sólo mucho más tarde el Convenio núm. 135, adoptado en 1971, relativo a los representantes de los trabajadores, y el Convenio núm. 151, adoptado en 1978, relativo a las condiciones de empleo en la administración pública, colmaron esas lagunas.

Aun así, a pesar de esas lagunas, el Convenio núm. 98 constituye un instrumento de primera importancia en el conjunto de normas internacionales del trabajo. Es un instrumento de primera importancia porque protege un derecho fundamental, la libertad sindical, y porque da una respuesta que todavía es satisfactoria y actual a los problemas con que tropiezan los trabajadores y sus sindicatos. Todo ello explica por qué el Convenio núm. 98 se ha considerado el instrumento privilegiado en la campaña de ratificación iniciada por el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo en 1995 y por qué el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva constituye un elemento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo adoptada en 1998 por la Conferencia Internacional del Trabajo.

El número elevado de ratificaciones del Convenio núm. 98 – que en la actualidad asciende a 140, con lo que es el segundo convenio de la OIT según este criterio – demuestra, suponiendo que fuera preciso hacerlo, la importancia que le otorgan los interlocutores sociales, los gobiernos, los empleadores y los trabajadores. Todavía queda por convencer del interés y de la urgencia de ratificar este convenio a 34 Estados Miembros. Es ésta una de las tareas prioritarias a las que la Oficina Internacional del Trabajo, y el Servicio de Libertad Sindical en particular, desean dedicarse en los primeros años del próximo milenio.

La negociación colectiva: un análisis comparativo

Arturo S. Bronstein¹

Director
Equipo Técnico Multidisciplinario/OIT
San José
Costa Rica

Este breve estudio pretende ofrecer una presentación comparativa de la negociación colectiva en América Latina. El examen del tema por la OIT no es nuevo, pues ya lo había abordado hace casi cuarenta años en un Coloquio Interamericano sobre Relaciones de Trabajo (Montevideo, 1960²). Luego, en 1977 la OIT convocó en Caracas un Seminario Latinoamericano sobre Fomento de la Negociación Colectiva, con motivo del cual se procedió a un nuevo examen de la negociación colectiva en la región³. En 1986 el tema figuró en el orden del día de la 12.ª Conferencia Regional Americana de la OIT, dentro del marco más general de la función de las relaciones laborales en el desarrollo económico y social⁴. Desde entonces no ha vuelto a ser materia de un examen regional, pero sí se le consagraron sendos estudios subregionales, respectivamente, en el ámbito del MERCOSUR y Chile⁵, y de los países andinos⁶. Sobre la base de estos estudios y otras informaciones disponibles se ha elaborado la presente contribución, que pretende realizar, por así decirlo, una instantánea de las principales características y tendencias de la negociación colectiva en América Latina en el momento actual.

Definición

Por *negociación colectiva*, que a veces se conoce también como *contratación colectiva*, entendemos el proceso que se entabla entre, por una parte, un grupo de trabajadores, por lo común representado por uno o varios sindicatos y excepcionalmente por delegados *ad hoc*, y por la otra uno o varios empleadores, u organizaciones de empleadores, con el fin primordial de fijar las condiciones de trabajo o empleo que se aplicarán en una empresa o sector de actividad. También puede tener como finalidad regular las relaciones entre los propios actores en la negociación colectiva. El resultado esperado de la negociación es la suscripción de un instrumento de regulación colectiva de las condiciones de trabajo, que en América Latina es conocido bajo diversas denominaciones, siendo las más corrientes *convención colectiva de trabajo* (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela), *contrato colectivo de trabajo* (Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay) y *convenio colectivo de trabajo* (Cuba, Uruguay y República Dominicana)⁷.

Importancia de la negociación colectiva en el sistema de relaciones de trabajo

A principios del pasado decenio se destacaba en una publicación de la OIT que la negociación colectiva en América Latina cumplía un papel cuya importancia no se podía ignorar, pero tampoco exagerar⁸. Esta apreciación se formulaba en tiempos en que una buena parte del continente vivía bajo regímenes políticos autoritarios, o apenas estaba saliendo de los mismos. Se hubiera podido esperar que casi veinte años después – en un entorno democrático y por eso mismo más abierto a la libertad sindical – la negociación colectiva se encontrara en pleno florecimiento. Sin embargo, esta expectativa no se confirmó, pues desde entonces la negociación colectiva conoció ciertamente algunos avances pero también retrocesos, al punto que al momento actual su importancia en el sistema de relaciones de trabajo de una mayoría de países debe cuando menos relativizarse.

En efecto, por un lado es innegable que el retorno de numerosos países de América Latina

a un régimen de gobierno democrático y a un clima de mayor respeto por los derechos humanos, civiles y políticos ensanchó espacios para la libertad sindical, lo que en teoría hubiera permitido el ejercicio de la autonomía colectiva en condiciones impensables poco tiempo antes. Sin embargo, mientras América Latina se liberaba de sus regímenes autoritarios también sufría los embates de la crisis de la deuda externa y su economía se contraía, por lo que los años ochenta se conocen como *la década perdida* para su desarrollo económico (pero no para su maduración política). A esta época siguió la de los programas económicos neoliberales, cuyas repercusiones en la composición y estructura de la fuerza de trabajo fueron dramáticas; ésta se redujo muy sensiblemente en los sectores de mayor presencia sindical, en particular el sector público e industrial y comercial del Estado, pero también en las industrias manufactureras del sector privado. Paralelamente, aumentaba en el sector informal, lo mismo que en torno a formas de empleo dependiente pero no asalariado, o en industrias emergentes como la maquila, en donde la sindicación ha tropezado con serios obstáculos. Al propio tiempo las tasas de desempleo tendían a aumentar y aun los sectores económicos más formales se mostraban muy proclives a *precarizar* el empleo mediante el creciente recurso a la contratación *atípica*.

Estos factores tuvieron un efecto desmovilizador sobre los trabajadores, que se reflejó en el debilitamiento de los sindicatos, que perdieron capacidad de negociación. De ahí que en una mayoría de países la negociación colectiva, tras una fase de expansión a la luz de la democratización de la sociedad, se estancó debido al impacto de la crisis y de los programas de ajuste. En numerosos países inclusive se debilitó, a veces de manera significativa.

Dentro de este cuadro general observaremos que la negociación colectiva tiene una importancia relativamente mayor en la Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela, y bastante menor en los demás países. En algunos, como Costa Rica, su presencia es casi *testimonial*.

Un caso aparte es el de Cuba, pues la sindicación allí es casi total, y prácticamente todas las llamadas *entidades laborales* tienen su convenio colectivo de trabajo. Sin embargo, tanto el modelo económico de Cuba como la función que allí cumplen sindicatos y negociación colectiva son muy diferentes de lo que ocurre en el resto del continente, no siendo posible la comparación.

Origen y evolución

En su sentido más amplio la negociación colectiva tiene ya casi un siglo de vigencia en América Latina, e inclusive cuenta con antecedentes aún más remotos. Así, en el Uruguay hacia 1895 se habían celebrado negociaciones que limitaban la jornada de trabajo en industrias como la construcción, marmolera y tipográfica⁹. Es cierto que no se instrumentaban en documentos que reunían los requisitos formales de un convenio colectivo en el sentido jurídico del término; sin embargo, también lo es que reflejaban una nueva forma de regular las condiciones de trabajo por medio de compromisos autónomos entre empleadores y grupos de obreros, con perfiles diferentes del contrato individual, tanto como de la regulación heterónoma. Más adelante, hacia 1906, se suscribió en la Argentina un acuerdo colectivo de alcance sectorial en la industria tipográfica de Buenos Aires. En México el primer contrato colectivo de la industria textil data de 1913; en 1918 se celebraban sendas negociaciones colectivas en Bolivia y Colombia, respectivamente, en centros mineros y en el puerto de Barranquilla. De 1919 data el primer contrato colectivo en Venezuela, que comprendía a los obreros y empleados del Gran Ferrocarril Central¹⁰.

El denominador común de estas negociaciones era su relación estrecha con el conflicto, que históricamente ha sido el primer modo de relación entre el capital y el trabajo organizado en América Latina. A decir verdad el conflicto también es anterior al sindicato, pues por lo general el primer motivo de conflicto es el reconocimiento de aquél. De ahí que la negociación colectiva se consideró originariamente como una forma de relación conflictiva, y los primeros convenios colectivos de que se tiene noticia revestían la forma de protocolos de fin de conflicto. Esta percepción de la negociación colectiva fue paulatinamente cambiando, en la medida en que se elaboraba una legislación laboral que le reconocía un papel propio como medio de regular condiciones de trabajo. En este sentido las leyes pioneras fueron probablemente el Código de Trabajo de Chile y la Ley Federal del Trabajo de México, ambos promulgados en 1931, que representan los primeros esfuerzos de codificación de la legislación laboral en América Latina; pronto seguidos por legislación análoga que se adoptó en casi todos los demás países¹¹. Sin embargo, la percepción de la negociación colectiva como un proceso conflictivo no está aún desterrada, como lo sugiere el hecho de que en una mayo-

ría de países el procedimiento de negociación colectiva sigue el mismo cauce que el de solución de conflictos. Sólo al precio de algunas dificultades comienza a aceptarse la idea de que la negociación colectiva existe para solucionar los conflictos, no para crearlos.

La práctica actual: una situación contrastada

La información estadística disponible refleja un desarrollo bastante desigual de la negociación colectiva. Así en Centroamérica, la Memoria del Ministerio de Trabajo de Costa Rica correspondiente a 1994-1997 no menciona la firma de nuevas convenciones colectivas de trabajo, lo que contrasta con las 42 y 55 convenciones colectivas registradas, respectivamente, en 1975 y en 1976¹². En El Salvador, el Ministerio de Trabajo registraba 308 convenios colectivos vigentes en 1995, de los cuales 229 concernían a la construcción y 49 a la industria manufacturera. En Guatemala, el Ministerio de Trabajo había suscrito, en los años 1993, 1994 y 1995 respectivamente, 21, 34 y 31 *pactos colectivos de condiciones de trabajo*. En Honduras se habían registrado 60 contratos colectivos en 1994 y 28 en 1995, pero el número de contratos colectivos vigentes era mucho mayor, pues alcanzaba a 279, con una cobertura total de 79.715 trabajadores. En Panamá, en el trienio 1993-1995 se habían celebrado 206 convenciones colectivas, con una cobertura de algo menos de 70.000 trabajadores. En fin, en Nicaragua, entre febrero de 1990 y junio de 1993 se habían contabilizado 339 convenios colectivos en la Dirección de Negociación Colectiva del Ministerio de Trabajo. De éstos, 275 fueron resultado de una nueva negociación que no reconocía otra antecedente, 48 eran revisiones de convenios anteriores y 13 eran adendas a convenios ya vigentes¹³; casi tres quintas partes de estos convenios habían sido firmados en el sector público, y sólo el 30 por ciento en el sector privado. Comparada con un estudio realizado algunos años antes, la importancia de la negociación colectiva había decaído muchísimo, probablemente como efecto del cambio del entorno político en 1989¹⁴.

Una declinación notoria en los países andinos

Con relación a los países andinos, la información disponible indica que en 1996 se suscribieron 607 convenios colectivos en Colombia, 206 en el Ecuador, 623 en el Perú y 594 en

Venezuela. En algunos de estos países el número real de los que están en vigencia es probablemente mayor, pues se han podido suscribir por una duración mayor al año; además continúan teniendo vigencia aun cuando sean de plazo vencido mientras las partes no los hayan denunciado o sustituido por otros. No obstante, como lo puntualiza el estudio de donde se han tomado dichos datos, en todos estos países la declinación de la negociación colectiva ha sido notoria¹⁵. Esta opinión es corroborada por la comparación con los datos disponibles veinte años atrás, en 1976, que registraban 1.123 convenios colectivos en Colombia, 222 en el Ecuador, 1.596 en el Perú y 1.446 en Venezuela¹⁶.

Amplia cobertura por rama de industria en Argentina

En contraste con lo anterior, la negociación colectiva goza de mejor salud en el Cono Sur. Sin duda es en la Argentina donde ha alcanzado su mayor difusión, debido a la amplísima cobertura de las convenciones colectivas nacionales por rama de industria que se negocian en dicho país. Luego de un período de cuasi congelamiento durante el régimen militar (1976-1983), la negociación colectiva retomó ímpetu al restaurarse la democracia. Un nuevo estímulo recibió a principios de los noventa, cuando se adoptaron normativas como la Ley Nacional de Empleo, que permitía ciertas flexibilizaciones laborales en la medida que fuesen habilitadas por negociación colectiva, y luego en virtud de otra ley, de 1995, que impuso la negociación colectiva de condiciones de trabajo particulares en las pequeñas y medianas empresas, fomentado así la negociación en dicho nivel. También ganó terreno en la administración pública y la educación, tras la promulgación de leyes sobre negociación colectiva en dichos sectores, adoptadas con objeto de dar cumplimiento al Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), que la Argentina ratificó en 1993.

Brasil: mayor autonomía frente al Estado

También de gran importancia ha sido su desarrollo en el Brasil, en donde la negociación colectiva prácticamente fue inexistente durante buena parte del gobierno militar (1964-1985), en gran medida como consecuencia de disposiciones legales que impedían negociar aumentos de salarios disonantes con

los lineamientos económicos del gobierno. Una segunda limitación dimanaba de la existencia del procedimiento de *dissidio coléctivo*, que permitía a cualquiera de las partes en la negociación acudir a la justicia laboral para que ésta fijase salarios y condiciones de trabajo por medio de una *sentencia normativa*, con efectos análogos al de un laudo arbitral de obligado cumplimiento. Sin embargo, ya hacia finales de los años setenta comenzó a cambiar esta situación, como producto de la emergencia de un nuevo estilo sindical (*novo sindicalismo*), con mayor autonomía frente al Estado, y hacia 1988 el 75 por ciento de los sindicatos urbanos estaban embarcados en negociaciones colectivas¹⁷. Actualmente los *dissidios coléctivos* perdieron gran parte de su protagonismo anterior en beneficio de la negociación colectiva bilateral, aun cuando no desaparecieron totalmente.

Uruguay: la negociación bilateral ha desplazado a los consejos de salarios tripartitos

En el Uruguay la negociación colectiva conoció grandes progresos después de largos años de virtual parálisis durante el régimen militar (1973-1985). Al restablecerse la democracia, el nuevo gobierno reabrió la negociación salarial en el seno de consejos de salarios tripartitos, que existían desde 1944 pero no se convocaban desde 1968. Esta práctica tuvo varios años de vigencia, mientras que paralelamente comenzaba a fortalecerse la negociación bilateral entre organizaciones de trabajadores y de empleadores. Hacia 1991, el 86 por ciento de los trabajadores de empresas de más de 50 trabajadores estaban cubiertos por algún convenio colectivo de trabajo y el 79 por ciento de las empresas estaban comprendidas en algún convenio por rama de actividad¹⁸. En la actualidad, la negociación colectiva bilateral ha desplazado a los consejos de salarios tripartitos, que el Gobierno ha dejado de convocar.

El progreso en relación con el restablecimiento de la democracia

La negociación colectiva en Chile no ha alcanzado niveles comparables a sus vecinos del Cono Sur, pero es innegable que creció desde el restablecimiento de la democracia en 1990. Así, en 1993, el 9,7 por ciento de los trabajadores ocupados y el 15,5 por ciento del total de los asalariados estaban comprendidos en un contrato colectivo; esta proporción subía al 36,1 por ciento en las empresas de más de 50

trabajadores, pero era sólo del 1,3 por ciento en las menores¹⁹. Una encuesta más reciente revela que la negociación colectiva alcanzaba al 75,7 por ciento de las grandes empresas (200 trabajadores o más), pero sólo al 5,4 por ciento de las microempresas (1 a 9 trabajadores)²⁰.

También puede calificarse de progreso la situación de la negociación colectiva en el Paraguay, que es no obstante el Miembro del MERCOSUR en donde tiene su menor desarrollo relativo. Aquí el salto más importante se dio entre 1989, fecha de la caída de la dictadura, y 1994, período en el cual se concluyeron 250 contratos colectivos que cubrían a 31.494 trabajadores, lo que significa un aumento del 400 por ciento con respecto al período anterior²¹.

Principales características

En América Latina, como en el resto del mundo, la negociación colectiva constituye uno de los medios a través de los cuales se relacionan los actores del sistema de relaciones de trabajo, es decir, de un lado, los empleadores o sus organizaciones y, del otro, uno o varios grupos de trabajadores por lo general, pero no siempre, representados por un sindicato. Como ya se ha indicado antes, son muy pocos los países, si acaso existe alguno, en donde la negociación colectiva sea el principal mecanismo de interacción entre los actores del sistema de relaciones de trabajo; sin embargo, sí lo es en aquellas empresas o industrias en donde los trabajadores han podido constituir sindicatos sólidos.

Un marco bien delimitado por la legislación

La característica central de la negociación colectiva, con la sola excepción del Uruguay, es que se realiza dentro de un marco minuciosamente delimitado por la legislación. Esto en principio ofrece la ventaja de que en casi todos los países la legislación y a menudo la propia Constitución Política consagran el derecho de negociación colectiva en términos enfáticos. Además, la existencia de un marco jurídico permite que se precisen con claridad lo que pudiéramos llamar *las reglas del juego*, lo que al menos en teoría facilita la negociación.

¿Interés del Estado o un medio de control?

De ahí que se pudiera pensar que la existencia de un marco jurídico tan detallado refleja el interés del Estado por promover la

negociación colectiva, requisito que es pedido por algunos instrumentos internacionales como el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)²². Sin embargo, en los hechos también ha funcionado como un medio de control de la autonomía de las partes en la negociación colectiva, debido a la naturaleza inquisitorial con que las autoridades públicas interpretan y aplican sus reglas. El punto merece una atención muy especial, pues si se aborda desde una perspectiva histórica se verá que refleja bastante fielmente la desconfianza tradicional que el Estado en América Latina manifestó hacia el movimiento obrero, al que a menudo reprimió con dureza cuando no pudo recuperarlo para sus propios fines. Con la misma intención, al tiempo que restringía la libertad sindical, el Estado también promulgó una generosa legislación en favor del trabajador individual, quizás con la intención de *enviarle un mensaje* que le decía que su bienestar dependía del Estado y no del sindicato, de cuya sumisión política aquél desconfiaba.

A pesar de todas las cortapisas

De todo ello tal vez lo más sorprendente no es tanto la relativamente escasa difusión de la negociación colectiva, sino más bien el hecho de que haya podido existir a pesar de todas las cortapisas que le impuso el Estado. Elocuente testimonio de éstas es el impresionante número de quejas que ha tratado el Comité de Libertad Sindical relacionadas con limitaciones a la negociación colectiva, que en uno u otro momento impusieron una mayoría de países del continente.

Tendencia a legislar por limitar

En contraste con los demás países, el Uruguay ofrece, como ya se ha dicho, el único ejemplo de un país que carece de legislación sobre relaciones colectivas de trabajo, hasta el punto de que su principal regulación son los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, ambos ratificados en 1954, y una ley de 1968, hoy parcialmente en desuso²³. A decir verdad, dicha ausencia de marco jurídico no ha impedido el desarrollo de la negociación colectiva. Además, la *autorregulación* de las relaciones colectivas de trabajo ha sido la posición tradicionalmente defendida por los sindicatos uruguayos, que a menudo interpretan que el término *reglamentación* es sinónimo de restricción de la libertad sindical. La experiencia de América Latina, con su tendencia a legislar para limitar – inclu-

yendo la del mismo Uruguay, cuya única reglamentación de la negociación colectiva (y de los sindicatos) fue adoptada durante el régimen militar (1973-1985) y prontamente anulada al restablecerse la democracia –, tiende al menos en alguna medida a dar razón a los sindicatos. Sin embargo, como lo observó una misión de la OIT que en 1986 visitó el país para estudiar sus relaciones de trabajo, la ausencia de todo marco jurídico también puede ser perjudicial, pues se traduce en falta de reglas de juego claras que faciliten la negociación y la promuevan²⁴.

El objetivo: promover el consenso y estimular el diálogo social

El quid de la cuestión no consiste tanto en saber si la negociación colectiva debe o no debe estar sujeta a reglas, sino más bien en saber cuál puede ser su contenido y en especial si su intención es promover la negociación colectiva o limitarla *de facto*. A veces la negociación colectiva es concebida como un proceso conflictivo, cuando en realidad su finalidad debería ser promover el acuerdo, mediante conciliaciones y concesiones recíprocas, y no el conflicto. Fomentar la negociación colectiva – y ése es el objetivo que debería tener una regulación de ella – significa promover el consenso y estimular el diálogo social, lo que no puede ser sino beneficioso para el sistema de relaciones de trabajo, lo mismo que más en general para el desarrollo económico de los países y la consolidación de su sistema de gobierno democrático y pluralista.

Actores y estructura de la negociación colectiva

Sindicatos y coaliciones

La legislación designa invariablemente al sindicato como representante de los trabajadores, pero esa representación a veces no es exclusiva. En efecto, en varios países la coalición de trabajadores no sindicados también es un actor posible de la negociación, pero casi siempre bajo recaudos establecidos con objeto de evitar la discriminación antisindical. Así, por regla general, la coalición sólo puede negociar cuando no existe sindicato en la empresa donde se negocia. Además negocia siempre a título de mandatario, pero no como actor colectivo, pues los acuerdos firmados con una coalición solamente se aplican a los trabajadores que específicamente le han dado man-

dato para representarlos; a diferencia del sindicato cuya representatividad se extiende por lo común (pero no siempre, como se verá más adelante) a la totalidad de la unidad de negociación. Acotemos que en varios países como la Argentina, México y Venezuela la ley lisa y llanamente ignora la negociación colectiva con coaliciones de trabajadores no sindicados.

La excepción la ofrece Chile, en donde la coalición y el sindicato gozan de idénticos derechos, pudiendo negociar indistintamente uno u otro, y en ambos casos únicamente en representación de sus miembros respectivos. De ahí que quizás correspondería con mayor propiedad hablar en este caso de negociación *pluriindividual* antes que colectiva.

Mención aparte merece el conflicto que se ha planteado en países como Costa Rica, en donde los empleadores a menudo han negociado preferentemente *acuerdos directos* con las llamadas *asociaciones solidaristas* en lugar de convenciones colectivas con los sindicatos. Aquellas asociaciones, constituidas con fines asistenciales y de bienestar material, son financiadas con aportes pagados por los empleadores, y no reúnen las características de independencia propias de los sindicatos. Como lo destacaron los órganos de supervisión de la OIT, la negociación de *acuerdos directos* con las asociaciones solidaristas es susceptible de introducir una discriminación en perjuicio de los sindicatos; motivo por el cual dicha práctica es incompatible con la libertad sindical²⁵. Después de las reformas introducidas en el Código de Trabajo en 1993, ha quedado prohibida la negociación de *acuerdos directos* cuando los trabajadores estuviesen representados por un sindicato.

Estructura sindical y estructura de la negociación colectiva

La estructura sindical condiciona en una medida muy grande la representatividad del sindicato y su capacidad para actuar en el ámbito de determinadas unidades de negociación. Por ejemplo, el sindicato de empresa tendrá pocas posibilidades para negociar en el ámbito de la industria o sector de actividad económica, como tampoco a nivel de las pequeñas empresas con plantilla inferior al número mínimo de trabajadores que se exige para registrar a un sindicato (entre 12 en Costa Rica²⁶ y 40 en Panamá). La negociación tampoco se ve facilitada cuando predomina una estructura sindical excesivamente fragmentada, en cuyo caso es de temer que los sindicatos pugnarán entre sí por representar al colectivo de trabajadores, o

que ninguno de ellos podrá invocar representatividad suficiente para negociar.

En América Latina existen las más variadas formas de organización sindical; sin embargo, en una mayoría de países prevalece el sindicato de empresa. Solamente en la Argentina, Brasil, México y Uruguay predominan los grandes sindicatos por rama de industria, que en el Brasil son de asiento municipal (sindicatos) o estatal (federaciones), mientras que en los otros tres países suelen tener alcance nacional.

Argentina, Brasil, Uruguay: la negociación por rama de industria

Una de las consecuencias de esta estructura sindical es que la negociación por rama de industria solamente predomina en la Argentina, Brasil y Uruguay, sin que ello implique excluir la negociación en el ámbito de la empresa, en particular en las grandes empresas que casi siempre tienen su propia convención o acuerdo colectivo. En bastante menor medida, también se negocia por industria o rama de actividad económica en México o Venezuela, aun cuando la negociación por empresa es de todos modos predominante. En el caso de México la negociación por industria o rama se refleja en los *contratos-ley* con alcance nacional en industrias como la textil, azucarera, hullera, cinematográfica, radio y televisión. En Venezuela, la contratación por rama de industrias tiene una larga tradición, iniciada por un decreto de 1958. Comparada con la negociación en el ámbito de la empresa, la de industria parece muy minoritaria, pues el número de contratos colectivos por rama de industria que se suscriben anualmente rara vez es mayor de veinte. Sin embargo, su cobertura es incomparablemente mayor que en el primer caso. Así, en 1996, gracias a la firma de dos normativas laborales para los trabajadores del sector público y un número de convenios de rama firmados en la agricultura, caza, silvicultura, comercio mayorista y detallista, restaurantes y hoteles, el número de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva pasó a 1.067.835 en 1996, frente a 140.716 un año antes²⁷. En contraste con estos países, la negociación colectiva en todos los demás se practica casi exclusivamente en el plano de la empresa.

No cubrirá una mayoría de la fuerza de trabajo

La segunda consecuencia importante de la estructura sindical basada en la empresa consiste en que solamente puede haber sindicatos

– y por ende negociación colectiva – en aquellas empresas que emplean trabajadores en número suficiente para poder registrar un sindicato²⁸. En los hechos, esto se traduce en la inexistencia de sindicatos en las pequeñas empresas y microempresas, que representan no obstante la unidad productiva prevaleciente. El corolario de esto será que a falta de sindicatos de industria y de negociación en dicho ámbito, es altamente improbable que la negociación colectiva pueda llegar a cubrir una mayoría de la fuerza de trabajo en América Latina.

Reconocimiento del sindicato a los efectos de la negociación

El reconocimiento del sindicato a los efectos de la negociación está íntimamente relacionado con su representatividad, sobre todo en aquellos países en donde debe acreditar que afilia a un porcentaje determinado de trabajadores en la empresa, más alto que el que necesita para existir legalmente. En este punto las legislaciones en América Latina muestran una gama de soluciones bastante variada.

Así, en la Argentina se asume que un sindicato al que se ha otorgado *personería gremial* posee por ese hecho capacidad para negociar colectivamente, pero para obtener dicha personería debe acreditar que afilia a más del 20 por ciento de los trabajadores que intenta representar. En el Brasil aquel porcentaje se eleva a un tercio de los trabajadores de la *categoría profesional* en cuestión. En Colombia el sindicato puede negociar siempre en nombre de sus propios miembros, pero se exige que afilie cuando menos a un tercio de los trabajadores de una empresa para que la convención colectiva tenga alcance general. Otros países establecen reglas más estrictas; por ejemplo, en El Salvador se exige que el sindicato afilie al 51 por ciento de los trabajadores de una empresa para que el empleador esté obligado a negociar, y en la República Dominicana y Venezuela se pide la mayoría absoluta. En un sentido contrario, en Guatemala sólo se exige que una cuarta parte de la mano de obra esté sindicada para que exista obligación de negociar, mientras que México y Paraguay no exigen una representatividad determinada para negociar un contrato colectivo en el plano de la empresa, pero ésta debe ser de dos tercios, por lo menos, para un contrato-ley. Tampoco se exige una representatividad mínima en Honduras, Panamá, ni en Chile, en donde de cualquier manera el contrato colectivo sólo se aplica a los miembros del sindicato.

El interlocutor patronal

El interlocutor patronal es el empresario cuando la negociación tiene como ámbito a una empresa, o la asociación de empleadores cuando el ámbito de la negociación es la industria o rama de industria. Como ya se indicó antes, la negociación a este último nivel solamente predomina en la Argentina, Brasil y Uruguay, mientras que en los demás países es muy minoritaria, si acaso existe. En resumen, con las excepciones antedichas, las asociaciones patronales por lo general no tienen protagonismo directo en la negociación colectiva, aunque sí pueden tenerlo indirectamente a través del asesoramiento a sus miembros.

La negociación central: una forma de negociación no contemplada por la ley

Un aspecto llamativo de la negociación colectiva en América Latina ha sido la suscripción de acuerdos nacionales centrales, por lo general tripartitos, entre el gobierno y las organizaciones de empleadores y trabajadores. Esta forma de negociación no está contemplada en ningún Código de Trabajo de la región, pero paradójicamente es la que quizás se encuentra en mayor auge al tiempo que la negociación colectiva bilateral languidece. Más cercana al ámbito de la concertación social o diálogo social (y político) que de la negociación colectiva propiamente dicha, había sido muy poco practicada hasta los años ochenta, aunque existían algunos antecedentes que en su momento fueron objeto de estudio por la OIT²⁹. Sin embargo, a partir del restablecimiento de la democracia la negociación central comenzó a ser objeto de creciente interés y favor, probablemente por influencia de la experiencia española.

Una transición sin excesivos desbordamientos sociales

En efecto, los resultados muy positivos de los *Acuerdos Marco* españoles, durante la transición democrática, consecutiva a la extinción del régimen franquista, y su impacto muy favorable en la consolidación de la democracia hicieron pensar que la negociación de acuerdos centrales en América Latina podría tener efectos similares, favoreciendo una transición ordenada de la dictadura a la democracia sin excesivos desbordamientos sociales. De ahí que la negociación central se practicó bajo una u otra forma en diferentes países, desembocando a

menudo en documentos que combinaban compromisos concretos con declaraciones políticas de apoyo a la democracia y al diálogo social.

En Chile, casi ninguna huelga

El ejemplo tal vez más conocido de esta práctica fue el documento conocido como *Chile: una oportunidad histórica*, suscrito entre el nuevo gobierno democrático y las organizaciones centrales de empleadores y trabajadores apenas terminado el régimen del general Pinochet. Al tiempo que dicho documento fijaba algunos compromisos mínimos en materia social (entre otros, la elevación del salario mínimo), también reafirmaba un compromiso político en favor de la democracia. Esta negociación central, y las que tuvieron lugar en los dos años siguientes, fueron sin duda determinantes para que la transición democrática chilena se hiciera sin prácticamente ninguna huelga, en contraste con lo sucedido en muchos otros países en donde el paso de la dictadura a la democracia fue acompañado por conflictos muy duros, en gran medida ocasionados por el desahogo social que surgió como reacción al largo período anterior durante el cual el poder de turno había virtualmente equiparado la huelga a la subversión.

Acuerdos suscritos en otros países

Ejemplos de negociaciones centrales también se pueden encontrar en otros países, como el Paraguay o Colombia, en los que han tenido un trasfondo político incuestionable, pero también la Argentina, en donde se suscribió en 1994 un importante Acuerdo Marco para la Productividad, el Empleo y la Equidad Social, o México, en donde a partir del Pacto de Solidaridad Económica, de 1987, se inició un largo ciclo de negociaciones tripartitas con miras a la estabilización de los precios y los salarios³⁰. También merece destacarse la experiencia de Venezuela, en donde el Presidente Caldera logró hacer suscribir en 1997 un Acuerdo tripartito sobre seguridad social integral y política salarial, con la Confederación de Trabajadores de Venezuela y la organización patronal FEDECAMARAS, a través del cual se logró consenso para introducir importantes reformas en la legislación laboral (en materia de salario y cesantías) y en el seguro social. Aquellos temas estaban políticamente bloqueados desde hacía muchos años y solamente pudieron ser desbloqueados mediante el diálogo social y la negociación tripartita.

Una forma de negociación atípica: el destinatario, el Estado

En suma, podríamos concluir que al tiempo que la negociación colectiva tradicional conoce un período de relativo ocaso, surge y se desarrolla otra forma de negociación – central y tripartita – que se encuentra por así decirlo a medio camino entre el sistema de relaciones de trabajo y el sistema político general, y cuyos objetivos participan de uno y otro. Ello porque su objeto no son lo que se entiende estrictamente por *condiciones de trabajo*, y su destinatario directo no es el empleador, sino más bien el Estado y los interlocutores sociales en abstracto. Conceptualmente es difícil definirla, pues escapa a la dinámica cotidiana de las relaciones de trabajo. Sin embargo, no lo es menos que requiere la participación plena de los sindicatos y asociaciones patronales, y exige una disposición a la negociación por parte de sus actores. Además tiene un impacto – cuando menos indirecto, pero a menudo muy directo – en las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores; motivo por el cual, aun cuando constituye una forma de negociación atípica, tiene también un lugar propio dentro de la práctica de la negociación colectiva de América Latina.

Contenidos de la negociación colectiva

La mayor o menor riqueza de la negociación colectiva está condicionada por el entorno general del sistema de relaciones de trabajo, y en particular con elementos como la naturaleza y estructura de la unidad de negociación; la capacidad de negociación del sindicato y su interés en negociar sobre determinadas materias; la coyuntura económica y política general; la capacidad económica del interlocutor patronal; y el margen de maniobra que la ley confiere a los interlocutores sociales. Todos estos factores pueden jugar en un sentido favorable a la negociación colectiva, haciendo del convenio colectivo un instrumento de gran dinamismo y utilidad recíproca para empleadores y trabajadores. O, por el contrario, pueden limitar la negociación colectiva a unos pocos puntos, que casi siempre son de naturaleza salarial, a menos que se limiten – como lo hacen algunos convenios colectivos – a reproducir disposiciones legales ya existentes o a ratificar que el empleador se obliga a respetar la ley.

Un catálogo de temas de negociación

Mientras que los salarios y sistemas de remuneración constituyen un tema omnipresente en las negociaciones colectivas, los otros grandes temas posibles de negociación se manifiestan con muchísima menor frecuencia. Sin embargo no son totalmente ignorados y por ese motivo vale la pena presentar un breve catálogo de ellos.

Organización del trabajo y clasificación de puestos

Así tendremos que el segundo tema es el de las condiciones generales de trabajo, y en particular las horas de trabajo, feriados y vacaciones, aun cuando estas materias ya de por sí estén desarrolladas con lujo de detalles por la legislación. A ellas se agregan las cláusulas relativas a temas de organización del trabajo, como el trabajo por turnos o los equipos de trabajo, que también son frecuentes en ciertas negociaciones colectivas. Destaquemos también que en algunos países, como la Argentina, un capítulo muy importante de la negociación colectiva está consagrado a la clasificación de puestos.

Prestaciones asistenciales, atención médica y guarderías

Otro tema que puede abordar la negociación son las llamadas *prestaciones asistenciales*, materia que es de gran interés para los trabajadores debido a la en general insatisfactoria cobertura de la seguridad social, en cantidad o calidad, y a la escasez o insuficiencia de las redes de distribución del bienestar social en América Latina. Así, en un país como la República Dominicana tendremos que la afiliación del personal a una *igualda médica* figura casi invariablemente en la agenda de cualquier negociación colectiva que involucre a cualquier empresa medianamente importante. En todos los demás países también se negocia, cuando se puede, sobre cuestiones como atención médica y odontológica, guarderías infantiles, cantinas, esparcimiento cultural o deportivo, etc. Es obvio, no obstante, que muy pocos o ninguno de estos temas figurarán en las agendas de negociación de las pequeñas empresas, o de empresas con menor solvencia económica, de modo que una vez más nos encontramos ante la problemática de la insuficiencia de la negociación colectiva por empresa para resolver necesidades de una mayoría de los trabajadores.

Las relaciones entre el sindicato y el empleador

Por último, corresponde mencionar las cláusulas que se refieren más específicamente a las relaciones entre el sindicato y el empleador u organización de empleadores firmantes del convenio colectivo. Este tema puede ser de capital importancia, pues por lo general comienza con el reconocimiento del sindicato como interlocutor legítimo de la empresa; con lo cual desaparece la primera causa de conflicto, que como se dijo antes es el reconocimiento sindical. Conexo con aquél se encuentran las facilidades en beneficio del sindicato, que pueden incluir permisos sindicales, locales para reuniones, espacios para anuncios sindicales y, muy especialmente, el descuento por planilla de las cotizaciones sindicales, al que se añade en algunos países, sobre todo en la Argentina, la llamada *cuota de solidaridad o canon de negociación colectiva*, en inglés «agency shop».

Solución de conflictos y reclutamiento de trabajadores

Otros temas se relacionan con la administración del convenio colectivo, que a menudo se pone en manos de una comisión paritaria. Relacionado con el mismo figura el de la solución de conflictos, que se puede poner en manos de una comisión interna de reclamos, y hasta llegarse a procedimientos de reclamaciones altamente sofisticados, inspirados en la práctica estadounidense de las «grievance procedures». Otro tema puede ser el de la intervención del sindicato en el reclutamiento de los trabajadores; por ejemplo, en Venezuela algunas convenciones colectivas incluyen cláusulas que confieren privilegios o cuando menos prioridades al sindicato en materia de suministro de mano de obra, mientras que en México los contratos colectivos especifican los grupos de trabajadores comprendidos en su campo de aplicación y cuya afiliación al sindicato será poco menos que automática, debido a la posibilidad de que éste puede exigir su despido «union shop». En fin, un último tema de negociación son las cláusulas específicamente relacionadas con la duración del convenio colectivo y las formalidades para su renovación eventual.

Consideraciones finales

A principios del decenio pasado, habíamos levantado un cuadro de la negociación colectiva en América Latina del que se desprendía

un pronóstico favorable³¹. Cerca de veinte años más tarde es inevitable matizar el optimismo de entonces, pues el panorama que ofrece es cuando menos dispar. Si es cierto que en algunos países ha ganado en importancia, también lo es que en otros, quizás la mayoría, su declinación es bastante perceptible, aun cuando ni aun así existen motivos para pensar que su supervivencia esté amenazada. El tema no es tanto si desaparecerá o no, sino más bien qué significará dentro del mundo del trabajo organizado.

Sin embargo, y esto puede hacer disminuir el pesimismo, también se observa que veinte años atrás aún se cuestionaba ideológicamente, a veces porque se la consideraba como preludio a la huelga o expresión de la lucha de clases, y otras porque supuestamente tenía impactos negativos en el comportamiento de los precios y los salarios, cuya estabilidad era un objetivo siempre perseguido y rara vez alcanzado por los gobiernos de entonces. En contraste con aquella época, hoy día tal cuestionamiento ideológico se ha desvanecido, pues si bien la legislación laboral – a menudo ahora llamada «reglamentación del mercado de trabajo» – se encuentra en el centro de mira de numerosos ataques neoliberales, una mayoría de éstos se concentran en los aspectos individuales de las relaciones de trabajo, mas no tanto en los colectivos. Más aún, se busca inclusive potenciar la negociación colectiva como un medio para introducir «flexibilizaciones» en la legislación laboral, que se suponen serán útiles para mejorar la competitividad internacional de las empresas, ahora enfrentadas al desafío de la globalización. Quizás el mejor ejemplo de este enfoque es la reforma laboral brasileña de 1998³², que permite a las empresas distribuir más racionalmente sus horarios de trabajo entre períodos de alta y baja coyuntura, así como reclutar parte de su mano de obra bajo contratos de trabajo de duración determinada, a condición de que tales «flexibilizaciones» sean habilitadas mediante negociación colectiva. Esto puede ofrecer una nueva dimensión a la negociación colectiva, y de esa manera abrir sus posibilidades y potenciar su utilización.

Al margen de lo señalado, ha aparecido una nueva modalidad de negociación colectiva cuyo futuro al momento actual parece bastante prometedor. Se trata, como lo hemos dicho, de la negociación nacional tripartita, o concertación, a través de la cual se adoptan compromisos económicos, sociales o políticos y al mismo tiempo se legitima la representatividad social y

política de los actores del sistema de relaciones de trabajo.

De lo señalado puede surgir una conclusión menos desalentadora que la que impondría el solo examen de su evolución cuantitativa: la negociación colectiva ha dejado de ser percibida como un modo de relación conflictiva entre el capital y el trabajo, y se hace cada vez mayor hincapié en sus posibilidades antes que en sus limitaciones. Esto no basta para concluir que su ocaso relativo es sólo un episodio transitorio, pero sí puede dar alientos para formular un pronóstico más optimista, basado en el reconocimiento de que el potencial que ofrece la negociación colectiva ha sido hasta ahora muy infrutilizado y ha llegado el momento de utilizarlo mejor.

Notas

¹ Director, Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para Centroamérica, Cuba, Haití, México, Panamá y República Dominicana.

² Los documentos y debates de este simposio fueron publicados en *Algunos aspectos de las relaciones de trabajo en América*, Serie Relaciones de Trabajo, OIT, Ginebra, núms. 11 (en 1961) y 11A (en 1962).

³ La documentación de este seminario fue publicada en *La negociación colectiva en América Latina*, OIT, Ginebra, 1978.

⁴ Véase *Relaciones de trabajo y desarrollo*, Informe III, Duodécima Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo, Montreal, marzo de 1986, págs. 40-48.

⁵ *Las relaciones laborales en el Cono Sur: Estudio comparado*, Informes RELASUR, 1995, págs. 70-95.

⁶ M. L. Vega Ruiz et al: *Tendencias y contenidos de la negociación colectiva: fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países andinos*, documento de trabajo, núm. 88, Oficina de Area y Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para los países andinos, Lima, 1998.

⁷ En España también se denomina *convenio colectivo*. En lo que concierne a los otros países: en el Brasil es *convención colectiva* cuando su ámbito es la industria o rama de actividad, y *acuerdo colectivo* cuando es la empresa; en México es *contrato colectivo* cuando su ámbito es una empresa, y *contrato ley* cuando es una industria o rama de actividad. En El Salvador es *contrato colectivo* cuando se negocia con un empleador, y *convención colectiva* cuando la negociación se lleva a cabo con un sindicato de empleadores. En Guatemala se habla de *pactos colectivos de condiciones de trabajo*. En Colombia es *convención colectiva* cuando se negocia con una organización de trabajadores, y *pacto colectivo* cuando se suscribe con un grupo de trabajadores no sindicados. En Honduras, el Código de Trabajo utiliza al parecer indistintamente los términos *contrato*, *convención* y *convenio colectivo de trabajo*.

⁸ A. Bronstein: «La negociación colectiva», en *Las relaciones colectivas de trabajo en América Latina* (publicado bajo la dirección de E. Córdova), Ginebra, 1981, págs. 83-98.

⁹ Sobre la evolución de la negociación colectiva en el Uruguay, véase OIT: *Relaciones de trabajo en el Uruguay: informe de una misión de la Oficina Internacional del Trabajo*, Serie Relaciones de Trabajo, núm. 66, Ginebra, 1987, págs. 73-87.

¹⁰ Véase estos antecedentes en *La negociación colectiva en América Latina*, OIT, op. cit., pág. 2.

¹¹ Sobre la evolución de la legislación laboral en América Latina, véase A. Bronstein: «Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: balance y perspectivas», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, 1995, núm. 2, págs. 185-209, y «Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116 (1997), núm. 1, págs. 5-27.

¹² Desde entonces se dejaron de celebrar convenciones colectivas en las empresas del Estado y casi desaparecieron los sindicatos en el sector privado.

¹³ Pablo Aznar, Mercedes Fonseca; Auxiliadora Leal: *La convención colectiva*, Ministerio de Trabajo, Centro de Estudios del Trabajo, Managua, 1996.

¹⁴ Aznar, *ibíd.*

¹⁵ Vega Ruiz, op. cit., pág. 25.

¹⁶ OIT: *La negociación colectiva en América Latina*, op. cit., pág. 8.

¹⁷ *Las relaciones laborales en el Cono Sur*, op. cit., pág. 82.

¹⁸ *Ibíd.*, pág. 83.

¹⁹ *Ibíd.*, pág. 83.

²⁰ Datos tomados de la *Encuesta Laboral* (1998) de la Dirección Nacional de Trabajo. La encuesta se basó en una muestra de 1.241 empresas, que abarcan en total a 151.251 trabajadores.

²¹ *Ibíd.*, pág. 84.

²² A la fecha este convenio ha sido ratificado por la Argentina, Brasil, Guatemala y Uruguay.

²³ Ley 13720, de creación de la Comisión de Productividad, Precios e Ingresos (COPRIN). Hoy permanecen en vigencia, principalmente, sus disposiciones en materia de mantenimiento de servicios mínimos en caso de huelgas que afectasen a un servicio esencial.

²⁴ OIT: *Relaciones de trabajo en el Uruguay*, op. cit., pág. 86.

²⁵ Véase *La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, cuarta edición (revisada), 1996, págs. 167-170.

²⁶ En Chile se puede constituir un sindicato hasta con un mínimo de ocho trabajadores, cuando la empresa tuviese menos de 50 trabajadores, pero se exige que en ese caso agrupe al 50 por ciento de la plantilla.

²⁷ Vega Ruiz, op. cit., pág. 29.

²⁸ El número mínimo de trabajadores que se exige para constituir un sindicato es de 12 en Costa Rica; 20 en Bolivia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela; 25 en Chile y Colombia; 30 en Ecuador y Honduras; 35 en El Salvador; y 40 en Panamá.

²⁹ Véase OIT: *Relaciones de trabajo y desarrollo*, op. cit., págs. 70-71.

³⁰ Véase Basilio González: «La experiencia reciente del diálogo social en México», en *Diálogo y Concertación Social*, documentos de un coloquio tripartito, OIT-Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Colombia, Bogotá, 17 y 18 de octubre de 1995, págs. 11-56.

³¹ Véase A. Bronstein: *La negociación colectiva*, en E. Córdova (bajo la dirección de), op. cit.

³² Ley núm. 9601, de 21 de enero de 1998, y su decreto reglamentario, núm. 2460, de 4 de febrero de 1998.

En todo el derecho laboral se manifiesta una fuerte presencia estatal con la finalidad de mantener bajo control el conflicto

Elizabeth Tinoco

Especialista principal
en actividades para los trabajadores
Equipo Técnico Multidisciplinario
OIT San José
Costa Rica

Mario Blanco Vado

Abogado laboralista
Costa Rica

En el presente artículo pretendemos realizar una breve reseña de la negociación colectiva en Centroamérica, tratando de precisar las orientaciones que sobre la misma se manifiestan y/o anticipan en el desarrollo de este componente de la libertad sindical. Para cumplir con lo anterior son necesarias: 1) una breve referencia al concepto de negociación colectiva y algunas de sus implicaciones; y 2) una consideración respecto a la función que se asigna – desde la ley laboral – a la negociación colectiva en la sociedad.

1. Concepto

De acuerdo al enunciado que contiene la normativa internacional, según el cual la negociación colectiva, en un sentido general, comprende «todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: fijar las condiciones de trabajo y empleo, o regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez» (Convenio núm. 154 sobre la negociación colectiva, 1981), podemos formular las siguientes precisiones conceptuales:

- La negociación colectiva, pese a ser una manifestación esencial de la autonomía colectiva, y consecuentemente parte integrante de la libertad sindical, no es una actividad (o género) exclusivo de las organizaciones sindicales; pues, también los trabajadores no organizados en sindicatos

pueden ejercer o ser titulares de algunas modalidades de negociación colectiva.

- En segundo lugar, la definición anterior hace referencia a los procedimientos («negociaciones») que pueden ser un acta, un convenio o un acuerdo entre las partes. Sin embargo, será cada legislación la que definirá – cuando proceda – los mecanismos concretos aplicables en cada caso, y la ubicación jerárquica que a cada uno de tales instrumentos corresponde en el ordenamiento jurídico nacional de que se trate.
- En tercer lugar, la negociación colectiva puede producirse tanto en el marco de *procedimientos formales de naturaleza pública*, entendiendo por tales aquéllos establecidos en la legislación laboral, o bien, en el marco de *procedimientos o mecanismos informales* definidos por las propias partes interesadas. En ambos casos estaremos en presencia de una auténtica negociación colectiva a la cual se aplicarán los principios comunes.

Siendo la negociación colectiva un contenido fundamental de la libertad sindical, conviene recordar sintéticamente los principios

que el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido como básicos en materia de negociación colectiva¹:

- La negociación colectiva es un elemento esencial de la libertad sindical.
- La determinación de las organizaciones sindicales titulares de la negociación colectiva debe ser definida en función de la representatividad que ostenten dichas organizaciones, y sin injerencia del empleador o del gobierno.
- La negociación colectiva debe ser de aplicación tanto en el sector público como en el privado.
- Cuando se admita la negociación colectiva con participación de representantes de los trabajadores no organizados, ésta debe darse cuando no existan organizaciones sindicales.
- En todos los casos la negociación colectiva debe ser voluntaria tanto para trabajadores como para los empleadores, y sin intervención e injerencia gubernamental.
- Los organismos encargados de resolver las discrepancias que surjan en la negociación colectiva deben ser independientes y su intervención voluntaria para las partes, excepto en el caso de servicios públicos esenciales en que el arbitraje pasa a ser mecanismo obligatorio para la solución de diferencias.

2. Función

Una variable menos tradicional atiende al análisis del papel o función que se asigna desde la ley laboral a la negociación colectiva. En ese sentido partimos de la hipótesis de que en la región la negociación colectiva se establece con un doble propósito:

- Establecer un conjunto de procedimientos (negociación colectiva) destinados a mantener bajo control estatal la conflictividad entre los actores de las relaciones laborales colectivas. Se pretende *regular* el conflicto, manteniéndolo dentro del cauce de legitimidad prefijado por el Estado y evitando que trascienda del marco de la empresa o del ámbito laboral en que se produce.
- En segundo lugar, la negociación colectiva, de naturaleza o participación sindical, se inscribe dentro de una marcada funcionalidad de la organización sindical con el modelo de sociedad (económico- social). En

ese sentido, la participación sindical en la negociación colectiva se define y establece restringida expresamente al ámbito de la empresa y del contenido de las relaciones laborales, y por ello carente de un contenido de clase. Este aspecto tiene una innegable relación con un papel restringido que a las organizaciones sindicales les reconoce la ley en la sociedad centroamericana, y según el cual la acción sindical debe orientarse al respaldo de un determinado modelo socioeconómico.

Tomando en consideración la importancia del tema que tratamos en países donde se experimentan aceleradas evoluciones en el modelo económico-social, lo que podría anticipar cambios en las regulaciones en materia de negociación colectiva a corto y mediano plazo realizaremos un breve análisis de cada una de las legislaciones nacionales, distinguiendo dentro de la negociación colectiva sus distintas modalidades e instrumentos, incluyendo una referencia especial al principal instrumento de naturaleza sindical en el área: la *convención colectiva de trabajo*.

Las regulaciones constitucionales

La primera referencia respecto al carácter funcional del modelo económico-social de la negociación colectiva y su finalidad de control de la conflictividad laboral se encuentra en las normas constitucionales. En todos los países del área es común la existencia de una norma constitucional relativa a la negociación colectiva. Como se verá, en la mayoría de los casos es parte de una referencia a la libertad sindical y llega, en ocasiones, a incorporar el tercer componente básico de la misma: la huelga.

En este plano formulamos dos precisiones. En primer lugar, en algunos casos, se omite la referencia o mención expresa de la negociación colectiva, posiblemente por considerarla ya incluida en el concepto de libertad sindical (Panamá, Constitución Política, en adelante CP, artículo 64), mas no así el derecho de huelga (CP, artículo 65); en otros casos, libertad sindical (CP Nicaragua, artículo 60), negociación colectiva (CP Costa Rica, artículo 62) y huelga (CP, artículo 61) cuentan con referencias constitucionales específicas. En El Salvador, por ejemplo, la Constitución Política no sólo remite a la ley ordinaria las condiciones en que se desarrollará la negociación colectiva (contratos y convenciones colectivas) sino la imposibilidad de establecer las cláusulas de

exclusión sindical a partir de su contenido (CP, artículo 39).

En segundo lugar, se confunde expresamente el género con la especie (caso de Costa Rica), pues el legislador constitucional hace referencia únicamente a la convención colectiva de trabajo, que es tan sólo uno de los instrumentos, mas no el único, que puede considerarse dentro del contenido de la negociación colectiva si se atiende a las definiciones que derivan de la normativa internacional. Esta imprecisión teórica, que también reitera la Constitución Política de El Salvador, tiende a causar controversias en la práctica, precisamente cuando se trata el tema de la negociación colectiva con relación a sectores en los cuales se tiende a restringir este contenido de la libertad sindical, como es el caso de los empleados públicos.

Como se sabe, la inclusión de enunciados de derecho del trabajo en los textos constitucionales del área tiene origen en la Constitución mexicana (1917) y su muy conocida fracción 123. A partir de su aprobación en todo el área centroamericana se genera lo que para algunos es toda una constitucionalización de los principios laborales, que no excluyó las normas relativas al derecho colectivo del trabajo. Pero, independientemente de este origen, lo cierto es que dicha inclusión también sirve para reflejar, en primera instancia, la funcionalidad que se asigna a la negociación colectiva. Es precisamente en la Constitución Política de cada país, donde los sectores dominantes definen el modelo económico que impulsan en una determinada coyuntura.

Las disposiciones de la ley ordinaria

Pese a los señalamientos en el orden internacional, y aún en el caso de países con un alto nivel de ratificaciones de dichos instrumentos, y de la existencia de las regulaciones constitucionales, lo cierto es que – como corresponde – será la legislación ordinaria de trabajo la que establecerá en definitiva los mecanismos concretos para el desarrollo e implementación de la negociación colectiva.

Ese señalamiento concreto a la función de la legislación laboral nos permite dejar establecida la distinción inicial según la cual existe una negociación colectiva de naturaleza pública (directamente establecida por el Estado a través de la ley laboral) y contrapuesta a aquella otra negociación que no se genera directamente por la intervención estatal, sino que su creación se debe a la voluntad de las

propias partes de la relación colectiva y que podría denominarse de naturaleza no estatal. Pese a que ambas especies forman parte del género negociación colectiva, para los efectos del presente análisis sólo haremos referencia a la contenida en la legislación laboral ordinaria, prescindiendo por ahora de la negociación de naturaleza no estatal y de sus distintas manifestaciones.

Adicionalmente, y en lo que respecta a la legislación laboral, debe destacarse desde ahora que en los países del área se cuenta con una extensa regulación sobre el tema; asimismo, es evidente que muchas de esas regulaciones de las leyes ordinarias tienen – nuevamente – un origen histórico común, dada la marcada influencia en todo el área de la Ley Federal del Trabajo de México (1931), cuerpo normativo que sirvió de referencia a muchos de los Códigos de Trabajo de la región centroamericana aprobados a inicios de la década de 1940 e incluso en algunos casos en momentos posteriores.

El análisis de la negociación colectiva de naturaleza pública conviene realizarlo comparando las legislaciones nacionales para: 1) ubicar los distintos procedimientos a partir de la presencia (o ausencia) de un tercero; y 2) establecer y precisar los diversos instrumentos y sus distintas denominaciones nacionales según el sujeto colectivo que ostenta la titularidad. En ambos casos pretendemos reflejar las características que apuntan a la confirmación de la hipótesis expuesta.

La distinción a partir de los procedimientos

En nuestros países la negociación colectiva de naturaleza pública tiende a encontrar una importante y en ocasiones detallada regulación legislativa; precisamente esa circunstancia nos permite distinguir, a partir de los distintos procedimientos fijados por el legislador: a) una negociación que la legislación establece para que se genere directamente entre las partes de la relación colectiva de trabajo; y b) una negociación colectiva que se realiza siguiendo los procedimientos previstos para la solución de los conflictos colectivos de intereses y en los cuales es relevante la intervención de órganos judiciales o administrativos que facilitan la composición autónoma de la controversia.

a) *El trato directo*. Cuando el legislador establece la negociación colectiva para ser desarrollada directamente por las partes de la

relación colectiva, estamos en presencia del trato directo o la negociación colectiva directa. Esta se caracteriza por dos elementos que se revelan, simultáneamente, complementarios entre sí:

- la no presencia obligatoria en la negociación de terceros que dirijan o conduzcan los procedimientos coadyuvando a las partes en la negociación. En las excepciones en que estos terceros figuran, lo hacen a solicitud de los interesados, sin ser esenciales para la validez del resultado final;
- la ausencia en esta etapa de un auténtico conflicto entre las partes de la relación colectiva de trabajo. En consecuencia, la discrepancia, si existe, se encuentra apenas latente, no exteriorizada o planteada fuera del ámbito primario de las relaciones colectivas. En suma, no se está en presencia de un conflicto perfecto sino más bien en estado «latente».

La mayoría de las veces la ley obliga al registro o depósito de los instrumentos resultantes como una de las formas utilizadas para mantener *bajo un adecuado control el contenido mismo de la negociación colectiva*. Igualmente, tratándose de una negociación colectiva de naturaleza pública (establecida en la ley laboral), frecuentemente ésta contiene regulaciones sobre su contenido, sobre las reglas básicas que en su elaboración deben seguir los interesados e incluso, como se verá al tratar los distintos instrumentos, sobre la eventual obligación de su registro ante la autoridad administrativa de trabajo.

Hay que agregar que en la mayoría de las legislaciones, en esta negociación directa, la representación de los trabajadores puede ser asumida tanto por las organizaciones sindicales como por representantes de los trabajadores directamente elegidos. Es en este ámbito en donde se ubican los procedimientos de arreglo o trato directo de las legislaciones estudiadas. Para nuestros efectos, es importante resaltar que en la realidad centroamericana existe muy poco desarrollo de los mecanismos directos, fundamentalmente de aquéllos de participación sindical. Ello obedece, salvo excepciones, a una escasa presencia sindical en la empresa y a una generalizada tendencia del legislador a privilegiar el conflicto y con ello sus mecanismos o procedimientos de solución.

b) *La conciliación en materia colectiva:*

- En este caso, la negociación se produce a partir de la intervención de los órganos judiciales o administrativos establecidos

específicamente para controlar la conflictividad laboral; el resultado final, si el procedimiento finaliza de manera positiva, continúa siendo pactado por los propios interesados, por lo que en ese sentido sigue siendo una solución autónoma de las controversias colectivas.

- El tratamiento de las pretensiones colectivas se ubica en un procedimiento establecido por la ley laboral concebido para que los interesados, con la presencia obligatoria de un tercero, generalmente actuando como conciliador y/o mediador, resuelvan el conflicto colectivo de trabajo planteado fuera del ámbito de la empresa. En este caso – al contrario de lo planteado en el trato directo – se presupone la existencia de un mayor nivel de conflictividad, por lo que los procedimientos con los cuales se pretende resolver el desacuerdo anteceden a las medidas de conflicto abierto o de exteriorización del conflicto, es decir, la huelga y el paro.
- Al igual que en el caso de la distinción anterior, es importante señalar que la titularidad de los procedimientos referidos bien puede ser asumida tanto por las organizaciones sindicales como por una coalición temporal y *ad hoc* de los trabajadores interesados, situación que será definida, en cada caso, por la ley laboral. Atendiendo a que la negociación colectiva directa no siempre resulta en un instrumento colectivo, y que por el contrario las pretensiones de los trabajadores y/o de sus organizaciones, al no ser satisfechas por el empleador, pueden conducir a una discrepancia formal en el ámbito colectivo, susceptible de asumir las llamadas manifestaciones externas (huelga), el legislador laboral ha establecido los sistemas de solución de conflictos colectivos casi con un carácter obligatorio.
- En este orden de ideas, como parte del sistema, se ubican aquí tanto los mecanismos o procedimientos de solución autónoma de las discrepancias colectivas como aquellos otros procedimientos en los cuales un tercero impone – con carácter obligatorio – una solución a las partes (heterónomo), entre los cuales destaca el arbitraje laboral. En todo caso, debe considerarse que se trata de procedimientos establecidos por el Estado con la finalidad básica de evitar que las discrepancias laborales (colectivas) trasciendan los niveles de «normalidad» o conflictividad considerados como aceptables

por el legislador y que no pongan en riesgo o peligro la implementación o desarrollo del modelo económico. Esa consideración justifica la presencia de terceros órganos o funcionarios públicos en prácticamente todas las legislaciones centroamericanas.

Como aquí se trata del análisis de la negociación colectiva, se hará únicamente referencia a los procedimientos que las partes *pactan* dentro de los procedimientos de solución establecidos legislativamente. Con ello se descarta por ahora el estudio comparativo de los que, siendo también instrumentos colectivos, pasan a ser impuestos por un tercero (arbitraje) y que también se contemplan en los distintos Códigos de Trabajo centroamericanos.

Con esa intención, conviene realizar una breve referencia a los procedimientos de solución de conflictos colectivos de trabajo en las distintas legislaciones para ubicar los eventuales instrumentos que surgen de los mismos.

En términos generales, el principal procedimiento de solución de conflictos colectivos de trabajo, cuando se trata de la modificación o creación de nuevas normas laborales, es el procedimiento de *conciliación*. Hay que destacar que este procedimiento se encuentra previsto ordinariamente como consecuencia del fracaso de la negociación directa, y por ello por lo general sólo quienes actúan en el trato directo llegan a figurar en la conciliación.

En El Salvador, la conciliación se entiende como una etapa posterior a la de trato directo, con lo cual se limitan no sólo las discrepancias (Código de Trabajo (en adelante, CT), artículo 49) sino que también se restringe el sujeto laboral titular, puesto que trato directo y, consecuentemente, conciliación sólo proceden ante las gestiones sindicales de negociación de un contrato o convención colectiva de trabajo. Sin embargo, en la ley se establece un procedimiento de conciliación para los trabajadores no organizados en sindicatos para la defensa de los intereses económico-sociales comunes (CT, artículos 516 y 528). Cuando se logra un acuerdo, surge un instrumento denominado *arreglo conciliatorio* (CT, artículo 521) que se homologa y registra ante la autoridad administrativa de trabajo.

En síntesis, en El Salvador la representación de los trabajadores en la etapa de conciliación puede ser ejercida por las entidades sindicales cuando se trata de la celebración o revisión de un contrato o convención colectiva de trabajo (CT, artículo 481), pero también por los trabajadores coligados para tales efectos cuando se

trata de la defensa de los intereses económico-sociales comunes. El procedimiento se desarrolla ante las autoridades administrativas de trabajo, específicamente ante el Director General del Trabajo, quien designa a su vez al conciliador encargado (CT, artículo 492).

Una situación diversa se plantea en Nicaragua, en donde es el sindicato la única entidad autorizada para plantear el conflicto colectivo de carácter económico-social, aunque el pliego respectivo podría no pretender la celebración de una convención colectiva de trabajo (CT, artículo 373). También en este caso el procedimiento se desarrolla ante el Ministerio de Trabajo, específicamente ante la Inspectoría Departamental del Trabajo. En este caso no surge ningún instrumento colectivo particular o distinto al que surge en la negociación celebrada al margen del procedimiento de conciliación, salvo cuando se trate de discrepancias que puedan ser resueltas mediante actas o compromisos específicos, siempre con la presencia sindical.

En Panamá se indica expresamente que no es necesario cumplir con la etapa de trato directo para poder acudir al procedimiento de conciliación (CT, artículo 425). Como es posible la negociación colectiva por intermedio de comités de empresa o delegados designados al efecto cuando no existe organización sindical, es también posible iniciar la etapa de conciliación sin la presencia sindical. Sin embargo, los trabajadores no organizados sindicalmente deben constituir el 30 por ciento de los que laboren en la empresa, establecimiento o negocio afectado (CT, artículo 429). En conclusión, en este país se admiten – con las salvedades indicadas – las dos posibilidades en cuanto a la titularidad del procedimiento, el cual se desarrolla ante la autoridad administrativa, en concreto ante el Director Regional o General de Trabajo. En lo que se refiere al contenido o peticiones a resolver en el procedimiento, bien puede tratarse de peticiones de carácter económico-social o de un proyecto de convención colectiva, según se trate, con lo cual, al convertirse en acuerdo, la conciliación surgirá como instrumento colectivo, convención colectiva o *convenio conciliatorio*, según sea el titular laboral.

En Honduras, el Código de Trabajo admite simultáneamente la negociación colectiva de carácter sindical y la no sindical. En consecuencia, se establece el procedimiento de conciliación como una etapa posterior a la etapa de trato directo, de manera que si no se logra acuerdo mediante el procedimiento de arreglo directo, los trabajadores coligados, o en su caso

el sindicato, deben acudir al proceso de conciliación (CT, artículo 794), en donde, cualquiera que sea el gestionante en representación de los trabajadores, de lograrse un acuerdo, surgirá un instrumento que la ley denomina *convenio colectivo* (CT, artículo 806). La conciliación se cumple ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, entidades creadas y presididas por las autoridades administrativas de trabajo y en las cuales se incorporan representantes de patronos y trabajadores (CT, artículo 648).

Finalmente, en Guatemala (CT, artículos 377 y sigtes.) y en Costa Rica, (CT, artículos 507 y sigtes.), el procedimiento de conciliación se establece en sede judicial, ante un tribunal tripartito, presidido por el Juez de Trabajo y en el cual, al igual que en Honduras, se integran representantes de trabajadores y patronos. La diferencia sustancial entre ambos países radica en que en Guatemala se admite expresamente la posibilidad de que el procedimiento sea iniciado a instancias de una coalición temporal o de una organización sindical, mientras que en Costa Rica, por no señalar expresamente la norma específica la posibilidad de actuación sindical (CT, artículo 507), la jurisprudencia se ha encargado de negar reiteradamente la titularidad a las organizaciones sindicales, pese a que otras normas la conceden (artículos 346 y 378). Se ha mantenido así restringida la titularidad de los procedimientos sólo para las coaliciones temporales. En ambos países, cuando se logra un acuerdo en esta etapa de conciliación se entiende que surge un instrumento colectivo que se denomina *convenio conciliatorio* o *convenio colectivo*.

De todo lo anterior, algunas conclusiones orientadas hacia el tema del surgimiento de un instrumento colectivo a partir de los procedimientos de conciliación examinados serían las siguientes:

- Pese a que en todos los países se establece un procedimiento de conciliación para resolver los conflictos colectivos de carácter económico-social, sólo surge un convenio conciliatorio o convenio colectivo, distinto a la convención colectiva de trabajo, en aquellas legislaciones en las cuales se admite la participación en la negociación colectiva, y consecuentemente la titularidad en estos procedimientos, de las coaliciones temporales que no ostentan naturaleza sindical.
- En todos los países se reconoce expresamente la titularidad de la organización sindical en los procedimientos de conciliación,

al menos cuando no ha sido posible obtener la negociación de una convención colectiva de trabajo. La única excepción a esa regla ha sido establecida por la jurisprudencia costarricense.

- Los procedimientos de conciliación se ubican, mayoritariamente, en sede administrativa y a cargo fundamentalmente de las autoridades administrativas de trabajo. La excepción a esta regla se contiene en las legislaciones de Guatemala y Costa Rica.
- Los instrumentos que surgen de este procedimiento, cuando no se denominan y asumen la naturaleza de una convención colectiva de trabajo, pueden ser denominados auténticos convenios conciliatorios, convenio colectivos o pactos colectivos.

La distinción según la titularidad del instrumento

Como una derivación de lo anterior, pero atendiendo exclusivamente al resultado final de los diversos procedimientos, en la negociación colectiva de naturaleza pública que tratamos es posible hacer distinciones a partir de la titularidad del instrumento generado cualquiera que sea su denominación. Esta categoría resulta de utilidad para distinguir entre: a) los instrumentos de naturaleza o presencia sindical, y b) aquellos otros en los cuales figuran representantes no sindicales de los trabajadores.

a) La convención colectiva de trabajo

Según la caracterización que hemos venido formulando siguiendo las propias definiciones de las leyes laborales del área, debemos entender por convención colectiva de trabajo aquel instrumento en el cual uno o varios sindicatos de trabajadores pactan con un empleador, con varios empleadores, u organizaciones de empleadores, las condiciones en las cuales deberá prestarse el trabajo en uno o varios centros de trabajo y las cuales deberán tenerse por incorporadas en los contratos de trabajo actuales y futuros a celebrar en dicho ámbito, así como las reglas aplicables a las relaciones entre las partes de la relación colectiva de trabajo.

En el concepto anterior quedan comprendidas diversas denominaciones incluidas en las leyes laborales centroamericanas. En ese sentido debe precisarse que el instrumento a que hacemos referencia en la legislación de El Salvador recibe el nombre de *contrato colectivo* cuando se celebra con un patrono (CT, artículo

los 269 y sigtes.) y de *convención colectiva de trabajo* cuando se celebra con un sindicato de patronos (CT, artículo 288); en Honduras se denomina *contrato colectivo* (CT, artículo 53) aunque sin descartar el término de *convención colectiva de trabajo*, e incluyendo – como se verá – la posibilidad de que la representación de los trabajadores la asuman también coaliciones no sindicales; finalmente, en Guatemala este instrumento es llamado *pacto colectivo de condiciones de trabajo* (CT, artículo 49). En Nicaragua (CT, artículo 235), Costa Rica (CT, artículo 54) y Panamá (CT, artículo 398) se utiliza la denominación de *convención colectiva de trabajo*².

Pese a todas esas distintas denominaciones en cada país, todos ellos serían, teóricamente, un mismo o único instrumento, con algunas particularidades legislativas importantes. A partir de lo anterior, podemos caracterizar lo que aquí llamamos *convención colectiva de trabajo* de la siguiente manera: *la titularidad laboral del instrumento, es decir, la representación de los trabajadores, se asigna en principio sólo a la organización sindical*.

En principio, y siguiendo los dictados del Convenio núm. 154 (1981), el concepto de negociación colectiva comprende todas las negociaciones que involucran a una organización de trabajadores y a un empleador y/o sus organizaciones. Si bien no puede descartarse la participación de entidades no sindicales (coaliciones temporales) en la negociación colectiva, sí es de esperar que existan normas nacionales que estimulen y fomenten las negociaciones colectivas entre organizaciones permanentes (Convenio núm. 98, párrafo 4), lo cual obviamente tiene relación con la libertad sindical misma. En esa línea, es de esperar que exista en la legislación de cada país al menos un instrumento en el cual – con carácter de exclusividad – una organización sindical asuma la representación de los trabajadores.

Este principio es respetado prácticamente por todas las legislaciones centroamericanas, pues en ellas el titular exclusivo del instrumento a que nos referimos, en lo que se refiere al interés de los trabajadores, debe ser una organización sindical. La excepción a esa regla general la encontramos en el Código de Trabajo de Honduras, en donde la representación de los trabajadores en el contrato colectivo o convención colectiva puede ser asumida tanto por una o varias organizaciones de trabajadores como por «... los representantes de los trabajadores de una o más empresas o grupos de trabajadores asociados transitoriamente» (CT, artículo 53). En este caso, habría que admitir

que se trata de dos instrumentos distintos con una misma denominación legislativa: por una parte, aquél en que participa la organización permanente de trabajadores y, por la otra, aquél en el que figura como titular la coalición temporal pero a la cual el legislador le asignó un tratamiento igual.

Sin embargo, las legislaciones garantizan la participación sindical en este tipo de instrumento colectivo estableciendo que ante determinados supuestos, generalmente ligados a la afiliación que ostente la organización, el patrono queda obligado a la negociación.

En estos casos, la fórmula legislativa varía entre países: en Guatemala la obligación del empleador surge cuando en la empresa exista una cuarta parte de los trabajadores sindicados (CT, artículo 51); en Costa Rica, el porcentaje indicado se reduce a cuando exista una tercera parte de los trabajadores sindicados (CT, artículo 56); en El Salvador debe existir una afiliación sindical no inferior al 51 por ciento (CT, artículos 270 y 289). Por otra parte, en Nicaragua (CT, artículo 238), Honduras (CT, artículo 54) y Panamá (CT, artículo 401), basta con que existan trabajadores sindicados para que el patrono se encuentre obligado a la negociación del instrumento.

Distinto es el tratamiento del tema cuando existe más de una organización sindical interesada en la representación de los trabajadores a efectos de la negociación del instrumento. En este caso, las referencias legislativas a la representatividad son escasas, y por lo general se opta por el criterio de afiliación mayoritaria, es decir, la titularidad se concede a la organización que cuente con el mayor número de afiliados. En ese sentido, en las leyes costarricense (CT, artículo 56), guatemalteca (CT, artículo 51), panameña (CT, artículo 402) y hondureña (CT, artículo 54), al contrario de lo que ocurre en la legislación salvadoreña que exige una afiliación mínima del 51 por ciento del total de trabajadores, se opta por el criterio de mayoría indicado. Respecto a este tipo de exigencias (51 por ciento) cabría señalar que, conforme a los criterios del Comité de Libertad Sindical, «el requisito de mayoría, no sólo del número de trabajadores sino también de las empresas para celebrar una convención colectiva por rama de actividad o gremio, puede plantear problemas de aplicación con el Convenio núm. 98» (OIT, 1996).

Finalmente, debe indicarse que varias de las legislaciones analizadas permiten la coalición de dos o más organizaciones a efectos de la negociación, sobre todo en los casos en que

se establece la exclusividad del instrumento, es decir, cuando se impide la existencia simultánea de varios instrumentos (El Salvador, Costa Rica, Honduras), además de que se admite que el sindicato gremial o de industria pueda celebrar convenciones para sus miembros, sin perjuicio de que un sindicato de empresa negocie las condiciones generales aplicables en el establecimiento (Panamá, CT, artículo 402; Costa Rica, CT, artículo 56).

La parte empleadora puede ser una persona física (patrono) o una entidad jurídica, en cuyo caso puede incluso asumir la figura de uno o varios sindicatos de patronos.

De manera uniforme, en todas las legislaciones del área se establece que en lo relativo al empleador el sujeto puede ser tanto un patrono individual como una organización u organizaciones de empleadores. En este aspecto, las distinciones pueden hacerse en función de la exigencia que en algunos países se establece respecto a la naturaleza sindical que debe tener la organización empleadora.

En términos genéricos, en cuanto a la naturaleza de la entidad patronal, se pronuncia la legislación de la República de Panamá al señalar: «... un empleador, grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores...» (CT, artículo 398); similar amplitud respecto a este tema encontramos en las legislaciones de Honduras (CT, artículo 53) y Nicaragua (CT, artículo 235), en las cuales no se exige ninguna naturaleza específica.

La concepción restringida la encontramos pues en la ley costarricense (CT, artículo 54); aun y cuando se admite la posibilidad de la participación de varios empleadores, si se trata de organizaciones, se le exige a la entidad empleadora una condición o naturaleza sindical (CT, artículo 54); igualmente en El Salvador, en donde, como ya se indicó, se denomina contrato colectivo al instrumento celebrado entre un sindicato de trabajadores y un patrono, y convención colectiva de trabajo al instrumento que se suscribe entre el sindicato de trabajadores y el sindicato de patronos, descartándose así cualquier otra organización de empleadores que no tenga naturaleza sindical. En estos casos los patronos obtienen una mayor seguridad para excluirse de la negociación agrupándose en entidades de naturaleza civil (y no sindical) al amparo del derecho de asociación general.

El contenido del instrumento se orienta hacia la determinación de condiciones generales de trabajo, sin que ello implique que no puedan establecerse

reglas de conducta u obligaciones entre las partes de la relación colectiva (sindicato de trabajadores y empleador).

El contenido de este instrumento colectivo es, sin más, la determinación de las condiciones generales en que deberá prestarse el trabajo; en palabras del legislador se trata de «regular [...] las condiciones que regirán los contratos individuales de trabajo en las empresas o establecimientos de que se trate; y los derechos y obligaciones de las partes contratantes» (El Salvador, CT, artículo 268).

Ese enunciado y los similares de las restantes legislaciones permiten precisar la fijación de las condiciones de trabajo como el objeto principal de la negociación, pero también arribar a la clasificación doctrinaria respecto a la clasificación de las normas del instrumento según la cual debe distinguirse entre cláusulas normativas y cláusulas obligacionales. Por las primeras, se entienden aquellas cláusulas que se incorporan a los contratos individuales de trabajo, sustituyendo así las normas de los contratos individuales de trabajo en cuanto resulten menos beneficiosas que lo pactado colectivamente. Cláusulas obligacionales son aquellas que establecen obligaciones directas entre las partes de la convención colectiva, es decir, obligaciones entre el empleador(es) y la organización sindical.

Respecto a las cláusulas normativas, caben aún algunas precisiones adicionales. En la mayoría de las legislaciones centroamericanas, se establece que éstas resultan aplicables a todos los trabajadores, prohibiéndose por esa vía la aplicación del instrumento sólo a los trabajadores sindicados. La excepción a esta regla, como se indicara al analizar las llamadas cláusulas de exclusión sindical, se presenta en la legislación de Honduras (artículo 61) en la cual se permite regular el ingreso a la empresa limitándolo a la condición de afiliado sindical, pero según la cual, el instrumento colectivo puede además establecer «privilegios a favor de los sindicados»; aunque en este caso la aplicación de la norma no puede darse en perjuicio de quienes, sin pertenecer al sindicato, trabajen ya en la empresa en el momento de la suscripción del instrumento.

Los restantes países siguen la línea de evitar la discriminación en perjuicio de los trabajadores no sindicados, prohibiendo expresamente las cláusulas de exclusión en todas sus modalidades, por lo general mediante una fórmula terminante similar a la siguiente: «las cláusulas de la convención colectiva se aplicarán a todas las personas [...] que trabajan en la empresa [...]»

aunque no sean miembros del sindicato» (Nicaragua, CT, artículo 237), o al establecer una aplicación generalizada del instrumento: Guatemala (CT, artículo 50), Costa Rica (CT, artículo 55), El Salvador (CT, artículo 277), Panamá (CT, artículo 405), acompañada de la prohibición en cuanto a dar distinto tratamiento a sindicados y no sindicados.

En segundo lugar, la legislación laboral garantiza que el instrumento sólo modifica los contratos individuales en cuanto no resulten ser más favorables que lo pactado colectivamente. Esta disposición se orienta en protección de los trabajadores para evitar que la negociación colectiva sirva para disminuir condiciones de trabajo. En todas sus modalidades, surge a partir de la concepción tradicional según la cual el instrumento sólo puede mejorar las condiciones de trabajo, ligado a lo cual se encuentra también la concepción, propia del derecho laboral, de que ningún instrumento – ni individual ni colectivo – puede disminuir las condiciones mínimas establecidas por la legislación ordinaria; principio que obviamente también se aplica a la convención colectiva de trabajo, aunque en este caso – al menos en Panamá – una reforma reciente admite sustituir a favor del trabajador un beneficio por otro previsto en la convención colectiva (Panamá, CT, artículo 406).

Esta regla se especifica al señalarse que «la convención colectiva no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en contratos en vigor...» (Honduras, CT, artículo 60), o bien que sus normas resultan aplicables también a los contratos que se «...concierten en el futuro...» (Guatemala, CT, artículo 50), lo que se relaciona con el carácter de ley que se asigna a las disposiciones del instrumento. Conforme a ello se entiende que la aplicación de las cláusulas normativas es obligatoria tanto para los contratos individuales actuales como para los que en el futuro se celebren en el correspondiente ámbito (Costa Rica, CT, artículo 55).

El principal contenido es la regulación general de las condiciones de trabajo, pero las partes están obligadas a respetar un conjunto de regulaciones formales establecidas por el Estado.

Si bien el Estado, en respeto de los principios de no injerencia y en particular de la autonomía colectiva, no impone un contenido específico a la convención colectiva, sí señala los temas que deben ser tratados en el instrumento, e impone algunas formalidades básicas. El señalamiento legislativo generalmente establece como cues-

tiones formales obligatorias aquéllas dirigidas a la identificación de las partes; el número de copias del instrumento; la definición del ámbito de aplicación, incluido lo relativo a las categorías profesionales involucradas; la fecha de suscripción y el período de vigencia.

En el sentido apuntado coinciden todas las legislaciones del área con algunas diferencias formales: El Salvador (CT, artículo 275), Costa Rica (CT, artículo 58) y Panamá (CT, artículo 403). En lo restante, la ley laboral tiende tan sólo a insinuar los temas que la voluntad de las partes puede incluir, tales como jornadas de trabajo, vacaciones y salarios, sin otra limitación que el respeto de los mínimos fijados por ley y el contenido de los contratos individuales que no puede ser disminuido. Lo importante es que en ningún caso se establece un contenido específico de carácter obligatorio, dejando a las partes en libertad de celebrar el pacto según su voluntad.

Como se indicó, el período de vigencia del instrumento, aunque voluntario, encuentra una regulación legislativa más específica. En ese sentido, la regla general establece casi siempre un plazo mínimo y un plazo máximo dentro de los cuales las partes establecen el período de vigencia del instrumento. Las legislaciones de Costa Rica (CT, artículo 58), El Salvador (CT, artículo 276) y Guatemala (CT, artículo 53) fijan esos plazos en un año como mínimo y tres años como máximo. De manera diferente, en Panamá el plazo mínimo es de dos años y el máximo de cuatro (CT, artículo 410), y la legislación nicaragüense establece sólo un plazo máximo de dos años (CT, artículo 239). La excepción a este tipo de regulaciones se encuentra en la legislación hondureña, en donde sólo se establece un plazo presuntivo de un año cuando las partes no señalen otro expresamente (CT, artículo 68) y donde en apariencia existe en ese país una mayor libertad para las partes.

Por último, y pese a algunas pocas diferencias, en todos los países se admite la prórroga automática del instrumento, en algunos casos por un año (El Salvador), en otros por períodos sucesivos de un año (Honduras), o por otro período igual al de su vigencia (Nicaragua y Costa Rica), e incluso hasta que se celebre un nuevo instrumento (Panamá y El Salvador).

El instrumento es normalmente objeto de registro y homologación ante la autoridad administrativa de trabajo.

Si bien no existe un contenido de fondo obligatorio, el respeto de las reglas formales

indicadas se controla por el Estado a partir del registro y homologación ante las autoridades administrativas de trabajo. En ocasiones, como una excepción, la legislación sólo establece o bien la remisión a éste para «su custodia» (Nicaragua, CT, artículo 235), o simplemente «la presentación» a la autoridad laboral (Panamá, CT, artículo 399). Por el contrario, un procedimiento no sólo de registro del instrumento sino también de auténtica homologación se establece en las legislaciones de Costa Rica (CT, artículo 57), El Salvador (CT, artículo 277), Honduras (CT, artículos 58, 78 y sigtes.) y Guatemala (CT, artículo 52), en donde la autoridad administrativa puede ordenar ya sea la inscripción o depósito o, por el contrario, que las partes modifiquen lo pactado cuando se oponga a las normas de la legislación laboral.

Adicionalmente, debe mencionarse que en algunos países, de oficio o a gestión de parte, el Estado se reserva la posibilidad de extender o ampliar el contenido del instrumento colectivo. Esta ampliación puede extenderse a toda una región, rama o actividad económica. En El Salvador la extensión opera para empresas de una misma actividad económica (CT, artículo 295), mientras que en Costa Rica (CT, artículo 63) y Guatemala (CT, artículo 54), para una rama de la industria, actividad económica o región. Por territorio o por categorías profesionales se admite la extensión también en Honduras, sólo que a gestión únicamente de las autoridades del trabajo (CT, artículo 73).

Obviamente, en este caso poco frecuente en la práctica de nuestros países, se trata de una manifestación de intervencionismo estatal en el mercado de trabajo, propio del modelo económico anterior. El poco desarrollo de la negociación colectiva en el sector privado, ligado a la limitada existencia de la organización sindical, ha generado pocas extensiones de este tipo.

b) El arreglo directo

El arreglo directo es también un instrumento colectivo de carácter formal, celebrado para la determinación de las condiciones de trabajo, en el cual no figura como titular una organización sindical sino una representación del personal. En este caso, para efectos del instrumento y de la defensa del interés colectivo, asume presencia una representación del personal, por lo general nombrada únicamente para esos fines.

Distintas denominaciones pueden encontrarse en la doctrina para esta especie de la

negociación colectiva que, como ya indicamos, se caracteriza por la no presencia de la organización sindical, lo que obviamente la distinguiría también de la que hemos denominado líneas arriba convención colectiva de trabajo.

Atendiendo al contenido de los convenios internacionales, cabría señalar que dentro del concepto genérico de negociación colectiva se contempla también este tipo de instrumentos, y que una referencia importante – aunque no directa – la encontramos en el texto del propio Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), y de la Recomendación núm. 143 al establecer el primero de ellos:

A los efectos de este Convenio, la expresión «representantes de los trabajadores» comprende las personas reconocidas como tales en virtud de la legislación o la práctica nacionales, ya se trate:

- a) de representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados de ellos; o
- b) de representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos (artículo 3 del Convenio núm. 135).

En la legislación de la República de Honduras, el contrato colectivo de trabajo (también llamado convención colectiva) es el único instrumento, y el mismo puede ser celebrado indistintamente por un sindicato de trabajadores o por un grupo de trabajadores asociados transitoriamente (CT, artículo 53). En este único caso, ambos instrumentos se comprenden en una sola entidad legislativa, con lo cual la coalición temporal y el sindicato tendrán las mismas atribuciones. Por ello, al establecer la ley el Arreglo Directo (CT, artículo 790), se establece para los efectos de la negociación frustrada e iniciada por el sindicato, de donde surgirá una convención colectiva, mientras que cuando sea respecto a trabajadores no sindicados surgirá – si se produce el acuerdo – un pacto colectivo de condiciones de trabajo, que ubicaríamos como el arreglo directo ya tratado (CT, artículo 793).

Por el contrario, en Nicaragua y El Salvador no existe ningún instrumento como al que nos estamos refiriendo, de manera que el único posible es aquél que se produce mediante la

presencia sindical (convención colectiva de trabajo), y cuando no exista organización de los trabajadores, no podrán éstos utilizar la negociación colectiva directa. En la legislación de Nicaragua, si bien se establece la figura del arreglo directo (CT, artículos 371 y 372), se encuentra previsto para las conversaciones directas entre el empleador y la organización sindical, así como para la celebración de las convenciones colectivas de trabajo, pero no para el ejercicio de la negociación colectiva por los trabajadores coligados temporalmente.

Una admisión expresa del arreglo directo figura en la legislación de la República de Panamá, al establecerse que «... en ausencia de dichas organizaciones [sindicales], los trabajadores pueden presentar las quejas y peticiones por medio de los comités de empresa o delegados especialmente designados para tal efecto» (artículo 423), y que el resultado de tales gestiones se hará constar en un acta de arreglo que debe remitirse a las autoridades administrativas de trabajo (CT, artículo 424). En este caso, cuando la gestión la formule un comité de empresa o delegados, el instrumento resultante seguirá siendo un instrumento de la negociación colectiva en los términos planteados. La importancia de la mencionada regulación estriba en que para evitar el carácter antisindical que en ocasiones puede asumir esta modalidad, se condiciona la misma a la no existencia de organización sindical. Con ello se evitan conductas contrarias a la libertad sindical por algunos empleadores.

En un similar sentido se encuentra regulado este instrumento en las legislaciones de Costa Rica (CT, artículo 504) y Guatemala (CT, artículos 374 y 375), en los cuales un comité *ad hoc* puede realizar negociaciones directas, cuyos acuerdos se hacen constar en un acta que se deposita ante las autoridades administrativas de trabajo. A estas autoridades les corresponde velar por que dichos acuerdos no violen el contenido de la ley laboral y por su «riguroso» cumplimiento. La diferencia sustancial es que siendo instrumentos en los cuales no participa la organización sindical, bien podrían ser utilizados para evitar la presencia de las organizaciones sindicales. En el caso de Costa Rica, una reforma reciente (Ley núm. 7360, de 12 de noviembre de 1993) estableció que el empleador tiene prohibida la negociación colectiva cuando no se realice con el sindicato, si éste (el sindicato) ostenta una afiliación de al menos la mitad más uno de los trabajadores (Costa Rica, CT, artículo 370). Con ello es de esperar que el arreglo directo sea rea-

sumido como un auténtico instrumento de la negociación colectiva, despojado de todo carácter antisindical.

En términos generales, en los tres países en que se admite este tipo de instrumento las regulaciones son bastante básicas o elementales, precisamente porque su principal característica es que el mismo se admite con un carácter de subsidiariedad respecto de los instrumentos de participación sindical. Esa regla mantiene como única excepción la particular regulación de Honduras.

El contenido de la negociación de naturaleza sindical

Un primer examen del contenido de la negociación colectiva, restringido por razones puramente prácticas a los instrumentos de naturaleza sindical (la convención colectiva de trabajo), nos orienta hacia la confirmación de la hipótesis de que la negociación colectiva en los países analizados se desarrolla en los términos previstos por la ley laboral: restringida al ámbito de la empresa, con un contenido limitado a las relaciones laborales (individuales y colectivas) y despojada de todo contenido clasista.

Junto a lo anterior, debe considerarse que los temas y las regulaciones incorporadas en los instrumentos colectivos parten, frecuentemente, de las propias regulaciones legislativas. En esos casos, las normas del instrumento colectivo tienden a superar los mínimos establecidos por la ley, y/o a complementar las disposiciones legales, pero sin apartarse de las orientaciones básicas fijadas por el Estado sobre cada uno de los temas.

La característica apuntada queda en evidencia al analizar algunos de los temas principales, como son los casos de los contratos individuales de trabajo y las jornadas de trabajo y, en general, respecto de todo aquello que la doctrina define como las cláusulas normativas del instrumento colectivo. En materia de contratos individuales de trabajo, por ejemplo, las partes tienden a distinguir en el instrumento entre contratos a tiempo definido (a plazo y por obra) y contratos a tiempo indefinido, a partir de las definiciones ya efectuadas por la ley laboral, precisando y/o puntualizando contenidos específicos, pero sin llegar a regular o especificar nuevas modalidades de contratación. Igual fenómeno se evidencia en el tema de la jornada de trabajo, en donde los instrumentos colectivos también se limitan a reiterar la tradicional distinción legislativa entre jor-

nada ordinaria y jornada extraordinaria, semanal y diaria; estableciendo jornadas ordinarias menores o iguales a las fijadas por el legislador y, respecto de la jornada extraordinaria, fijando remuneraciones mayores o iguales a aquéllas definidas por la ley ordinaria. Una conclusión similar se obtiene al revisar contenidos en materia de descansos, salarios y estabilidad en el empleo³. En todos esos casos, las partes tienden a reiterar, con variaciones en favor de los trabajadores, las regulaciones de la ley, convirtiéndose así el instrumento en un particular y «pequeño» Código de Trabajo de ámbito restringido. Hasta ahora parece entonces que la negociación colectiva en Centroamérica y Panamá se encuentra fuertemente ligada a los contenidos de la ley laboral, si bien es cierto mejorados en beneficio de los trabajadores, pero cumpliendo también con una función de respaldo al modelo de relaciones laborales establecido a través de la legislación laboral.

Adicionalmente, y casi como una derivación de lo anterior, es importante señalar que la negociación colectiva muestra también un rezago considerable si se toma en cuenta la transformación del modelo económico social actualmente en ejecución. En ese sentido, es evidente que el contenido temático de la negociación colectiva no muestra la inclusión de los llamados temas emergentes en el mundo del trabajo, y las pocas excepciones a esa afirmación tan sólo confirman la regla apuntada⁴. Lo anterior es mucho más evidente en aquellos países – la mayoría de los analizados – cuyas legislaciones laborales no han sufrido cambios en el ámbito del derecho individual del trabajo orientadas hacia su transformación en función del nuevo modelo económico social y sus requerimientos.

En ese sentido cabe afirmar que en estos países, si los llamados temas emergentes no cuentan aún con una regulación legislativa, tampoco figuran como parte de la negociación colectiva. Eso explicaría la ausencia de cláusulas en los instrumentos relativas a las nuevas modalidades de contratación laboral, nuevas formas de remuneración, jornadas de trabajo no tradicionales, productividad, etc. Esta situación de auténtica dependencia entre la ley y el contenido de la negociación estaría mostrando los alcances – aún no explorados por completo – de la apuntada funcionalidad del sindicalismo respecto del modelo económico, y particularmente la existencia de un rezago o desajuste en la evolución del tema de la negociación colectiva y que alcanzaría incluso al modelo mismo de relaciones laborales establecido por la ley laboral.

Conclusiones

A partir de lo expuesto, pueden precisarse algunas conclusiones generales:

- Tanto en lo que se refiere a los mecanismos de solución autónoma de conflictos como en el denominado ámbito directo se manifiesta, al igual que en todo el derecho laboral, una fuerte presencia estatal. Dicha presencia se manifiesta, entre otros aspectos, en una abundante regulación legal de los procedimientos, del instrumento, de sus sujetos y de los contenidos de la negociación colectiva, con la finalidad de mantener bajo control el conflicto y garantizar un contenido que no contraría el modelo de relaciones laborales implementado por las regulaciones estatales.
- La presencia sindical en la negociación colectiva tiene un reconocimiento expreso y formal, tanto en la legislación ordinaria como en las disposiciones constitucionales. En ese sentido, la ausencia de la negociación colectiva, que en la realidad centroamericana exponen reiteradamente las organizaciones de trabajadores, no obedece a la ausencia de disposiciones legales, sino más bien a la existencia de otros factores. Entre éstos cabría pensar en la dificultad creciente y reconocida de obtener una presencia sindical verdadera en la empresa y/o en la insuficiencia práctica de las normas existentes.
- Pese al reconocimiento de la apuntada presencia sindical en la negociación colectiva, también se debe destacar que todas las legislaciones admiten una presencia simultánea de entidades *ad hoc* o de comités permanentes de trabajadores que para estos efectos asumen también la negociación colectiva. En estos casos, no todas las legislaciones contienen el principio de defensa de la organización sindical como medida para evitar acciones antisindicales derivadas de esta negociación colectiva de naturaleza no sindical.
- El contenido fundamental de la negociación colectiva, atendiendo al plano puramente formal de las normas legislativas, y admitiendo, cuando proceda, la existencia de cláusulas obligacionales, se orienta casi exclusivamente hacia la modificación o mejora de las normas de los Códigos de Trabajo o de los contratos de trabajo (cláusulas normativas) en beneficio de los trabajadores, sin que sea posible encontrar referencias expresas a temas actuales relativos a

la implementación de un nuevo modelo socioeconómico. En ese sentido es notoria la ausencia de referencias legislativas específicas respecto de los temas emergentes en el mundo del trabajo tales como productividad o flexibilidad.

Referencia

OIT. 1996. *La libertad sindical. Recopilaciones de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT*, Ginebra, cuarta edición (revisada), pág. 184, párrafo 854.

Notas

¹ Una de las más importantes regulaciones internacionales en esta materia se encuentra en el Convenio núm. 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949. Este Convenio en su artículo 4 establece: «Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar

entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores por la otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo».

² En este punto resulta importante distinguir el instrumento que tratamos de lo que la doctrina ha denominado *contrato de equipo*, llamado erróneamente en algunas legislaciones «contrato colectivo» (Costa Rica, CT, artículo 49, y Guatemala, CT, artículo 38), el cual es más bien un instrumento entre patrono y sindicato, pero destinado a pactar un trabajo específico (y no condiciones de trabajo), y en el cual el sindicato señala, bajo su responsabilidad y cumpliendo el papel de verdadero intermediario en las relaciones laborales, cuáles de sus miembros cumplirán con la prestación de un determinado servicio como contrapartida de un precio global a cargo del empleador, empleadores o sindicato de empleadores involucrado en el contrato.

³ En materia de estabilidad laboral, la regla general consiste en establecer indemnizaciones mayores que las fijadas por la ley laboral ordinaria, y sólo excepcionalmente hacia el establecimiento de regulaciones que impidan el despido injustificado.

⁴ La excepción podría encontrarse en la República de Panamá, tomando en consideración las transformaciones generadas por la Ley núm. 44, del 12 de agosto de 1995, y sus efectos en el contenido de la negociación colectiva.

Hoy son muchos los sectores sociales que exigen de los sindicatos una postura común en el marco del diálogo social

Marleen Rueda-Catry*

Juan Manuel Sepúlveda-Malbrán

María Luz Vega Ruiz

El marco legal

Los países andinos, de tradición jurídica romanista, vertebran el sistema normativo laboral en torno a la ley. No obstante, en la medida en que la industrialización y el desarrollo avanzaron, y siempre que la situación política lo facilitó, la autonomía colectiva se ha ido abriendo espacios propios que incluso han precedido a veces al desarrollo legal. En general, sin embargo, el reglamentarismo excesivo existente en la región ha restado importancia a la negociación colectiva, no sólo trabando (incluso a veces de forma intencionada) el desarrollo de la libertad sindical, sino provocando un desfase notable entre la norma escrita y la norma aplicada.

Si bien presentan similitudes generales, los cinco países – Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela – han desarrollado modelos de relaciones colectivas muy distintos entre sí y que, en definitiva, presentan un marco variado por las bifurcaciones económicas, sociales e históricas.

Sin perjuicio de una orientación u otra, la tendencia legislativa en los cinco países parece inclinarse lentamente a favor de una mayor participación de los actores sociales en la elaboración de la normativa, y así se crean mesas de concertación sobre relaciones laborales (Ecuador), se firman acuerdos tripartitos que propician la reforma del Código de Trabajo (Venezuela) o se gestionan y desarrollan proyectos para mejorar la cultura de relaciones laborales (Colombia). En contrapartida, países como el Perú son pioneros en la región andina de la puesta en práctica de la flexibilidad legal.

Caracteres generales de la legislación

Aunque el sistema de fuentes laborales latinoamericano tiene sus raíces en las constituciones nacionales (las Cartas Magnas de los cinco países contienen disposiciones relativas a la negociación colectiva¹) – de hecho Colombia, Ecuador y Perú garantizan expresamente el derecho a la negociación colectiva –, son las diferentes **leyes de trabajo** las que regulan la existencia de dicha institución y de su procedimiento. Así, el contrato colectivo es desarrollado en Bolivia por el Decreto Reglamentario núm. 224, de 22 de agosto de 1943 (que desarrolla la Ley General del Trabajo – LGT), y por el Decreto Supremo núm. 05051, de 1 de octubre de 1958. Las convenciones colectivas, los pactos colectivos y los contratos sindicales son regulados en Colombia por el Código Sustantivo de Trabajo (artículo 467), mientras que en Ecuador el contrato o pacto colectivo se reglamenta por el Código de Trabajo (artículo 226). Por último, en Perú (la única normativa no codificada) por la Ley núm. 25593 de relaciones colectivas de trabajo de 2 de julio de 1992², y en Venezuela la convención colectiva se regula por la Ley orgánica de trabajo.

Si bien se desarrolló tempranamente toda una normativa destinada a regular la actividad sindical³, la evolución de la legislación ordinaria en los cinco países ha sido muy variable, y así se observa al considerar las fechas de promulgación de las normas vigentes: Bolivia cuenta con la normativa más antigua de la región y no ha observado grandes cambios en los últimos años, a pesar de ser un país afectado directamente por los programas de ajuste estructural. En Ecuador, aunque la última

reforma data de 1991, las codificaciones de 1961, 1971 y 1978 operaron como reformas parciales no habiéndose revisado el cuerpo original de 1938 en su conjunto, lo que provoca en la práctica la existencia en su texto de desajuste y desfases. En cuanto a las legislaciones de Colombia, Perú y Venezuela, han sido sustancialmente revisadas en el curso de los últimos años desde perspectivas muy diferentes (flexibilizadoras las dos primeras y garantista la última).

En relación a los convenios sobre libertad sindical de la OIT, y en particular al núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y al núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva⁴, todas las legislaciones presentan, aún, problemas de fondo que han sido señalados de *longa data* por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Organización.

Tipos de negociación e instrumentos

Aunque en ninguno de los cinco países parecen existir límites al ámbito de la negociación colectiva (empresa, rama, gremio) – únicamente el Perú⁵ y Venezuela⁶ establecen normas más o menos detalladas sobre la celebración y aplicación de los convenios de rama y/o de gremio –, en la práctica, y salvo en el caso de Venezuela, la negociación queda circunscrita al ámbito de la empresa.

Los tipos de «acuerdos colectivos» varían y no únicamente en razón de la terminología (ver *supra*). En Bolivia, Perú y Venezuela sólo existe un único tipo de convenio colectivo en la ley (llamado *contrato* en Bolivia y *convención colectiva* en los otros dos países) y que es aquél que se celebra entre uno o más empleadores, o una asociación o sindicato de empleadores y un sindicato, federación o confederación de sindicatos de trabajadores (en el Perú se prevé que en caso de ausencia de las mismas, pueda celebrarse por representantes de los trabajadores interesados), con objeto de determinar las condiciones de trabajo o de reglamentarlas (Bolivia), de regular las remuneraciones, las condiciones de trabajo y productividad y demás aspectos de las relaciones laborales (Perú), o de establecer las condiciones conforme a las cuales debe prestarse el trabajo y los derechos y obligaciones que corresponden a las partes (Venezuela).

En Colombia se regula la existencia de convenciones colectivas (celebradas entre uno o varios empleadores o asociaciones de emplea-

dores y uno o varios sindicatos o federaciones sindicales de trabajadores para fijar condiciones de trabajo), pactos colectivos (convenciones celebradas entre empleadores y trabajadores no sindicados) y contratos sindicales (uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios empleadores o sindicatos de empleadores para la prestación de servicios o ejecución de una obra por medio de sus afiliados). En el Ecuador, junto al contrato o pacto colectivo (celebrado entre uno o más empleadores o asociaciones de empleadores y una o más asociaciones de trabajadores, a fin de establecer las condiciones o bases conforme a las cuales han de celebrarse los contratos individuales de trabajo), aparece el contrato colectivo obligatorio, es decir, el que en virtud de un decreto ejecutivo dictado de conformidad a la ley se aplica a todos los empleadores de una misma rama de industria y en una provincia determinada siempre que, originariamente, fuere celebrado por las dos terceras partes de los respectivos empleadores y trabajadores organizados.

Las partes legitimadas

Los sindicatos de trabajadores son, en los cinco países, las partes legitimadas para negociar en nombre de los trabajadores, reconocimiento que se extiende expresamente a las federaciones en Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela, y a las confederaciones en Bolivia y Venezuela. No obstante, los trabajadores no sindicados pueden, como se vio anteriormente, celebrar convenios en Colombia y en Perú. En Venezuela⁷, a falta de sindicato, en los convenios de empresa pueden negociar colectivamente los representantes expresamente elegidos por la mayoría de trabajadores.

En el Ecuador, en caso de existir comité de empresa (lo que en la práctica es habitual) es él mismo quien ostenta el derecho preferente a negociar, debiendo abstenerse el resto de asociaciones de trabajadores.

En caso de coexistir más de un sindicato en la empresa, todas las organizaciones deben formar una sola representación para negociar un contrato colectivo en Bolivia, mientras que en Colombia y en Perú se aplican reglas de sindicato más representativo para otorgar tal legitimación⁸. Similar regla se aplica en el Ecuador cuando no existe comité de empresa.

En cuanto a la parte empleadora, la definición misma del convenio colectivo legitima en todos los países a uno o varios empleadores o asociación-sindicato de empleadores o a varias organizaciones de empleadores⁹, sin que exis-

tan reglas específicas sobre la representación, pues, al poder negociar el empleador individual, no es necesario determinar cuál es el sindicato más representativo.

Procedimiento

El procedimiento de negociación colectiva es similar en su inicio en los cinco países, en cuanto exige la presentación de un pliego de peticiones (en Colombia es también necesario el pliego para iniciar un conflicto colectivo). El contenido mínimo del mismo se fija expresamente en la legislación boliviana y peruana, señalándose en Colombia que el pliego deberá contener peticiones relativas a las condiciones de trabajo.

El pliego se presenta directamente ante el empleador en Colombia y Perú, debiendo presentarse ante el inspector de trabajo para transmisión en Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Una vez constituida la mesa de negociación se abre la etapa de arreglo directo, que varía de cinco días (Colombia) a un plazo indeterminado en el Perú o Venezuela. En caso de fracasar el arreglo, y tras informar a la autoridad de trabajo, se inicia la conciliación, salvo en el caso colombiano donde no existen normas al respecto por no contemplarse la conciliación dentro del procedimiento de negociación colectiva. El arbitraje está previsto en los cinco países como forma de solución de conflicto tras no superarse la conciliación. Es obligatorio en Bolivia y Ecuador, y en algunos supuestos (servicios públicos esenciales) en Colombia, Perú y Venezuela, aunque en estos tres países tiene normalmente carácter facultativo.

La intervención del Estado en el procedimiento de negociación colectiva se constata de forma palpable en todos los países, incluso si la tendencia desreguladora y el impulso para reforzar la autonomía de la voluntad en las relaciones colectivas parece ser una nueva óptica. Así, por ejemplo, en Venezuela la presencia estatal constante se observa, en especial, en la duración y en el muy reglamentado procedimiento de negociación de los convenios de rama (reunión normativa laboral), excesivamente largos y complejos y que pueden llegar a durar cerca de un año, a pesar de que la ley establece que las negociaciones no excederán de 60 días. En el Perú, si bien la intervención del Estado ha cedido terreno, no ha desaparecido totalmente¹⁰, pues el ejecutivo se ha reservado instrumentos suficientes como para no perder el control final. De hecho, la nueva norma mantiene la regulación heterónoma por

el Estado, la periodicidad estática de los convenios y la descentralización de su nivel (disponiéndose por ley, además, en la hipótesis de una negociación colectiva articulada, la necesidad y la forma de vertebración entre los diferentes niveles).

Es indudable que el legalismo y la intervención condicionan el desarrollo real de la negociación en los cinco países. La fuerza y la presencia de los actores sociales en el panorama colectivo es, asimismo, un factor innegable que permite identificar el verdadero desenvolvimiento de los acuerdos. Con relación a los actores, se observa en los cinco países un desconocimiento creciente de las necesidades prácticas en la preparación del convenio, falta de consulta con las bases y una clara tendencia a la confrontación¹¹ –remarcable históricamente en Bolivia–, especialmente desde la perspectiva de las organizaciones sindicales. Además, las federaciones sindicales no parecen considerar que haya mejorado la confianza mutua de los actores de la negociación, aunque se observa un progreso en la comunicación y la transmisión de información no manipulada y en una óptica hacia la búsqueda de soluciones mutuamente aceptables (situación que parece repetirse en Venezuela y Ecuador).

Eficacia de los convenios

En Bolivia y Colombia (cuando los afiliados no exceden de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa) el contrato colectivo obliga no sólo a los que han celebrado sino también a los que posteriormente se adhieran a él por escrito, así como a los que ulteriormente ingresan en el sindicato¹², vinculando sólo a los representados por el sindicato o asociación profesional en el Ecuador¹³. En el Perú la legislación tiene fuerza vinculante para las partes que la adoptan, obligando a éstas y a aquéllas en cuyo nombre se celebró y a quienes les sea aplicable, así como a los trabajadores que se incorporan después de su celebración a la empresa, salvo los cargos de confianza, mientras que en Venezuela las estipulaciones benefician a todos los trabajadores de la empresa (efecto *erga omnes*), salvo que las partes excluyan de su aplicación a personas que ocupan puestos de dirección, inspección o confianza.

Contenido legal, duración

Las estipulaciones de los convenios pasan a formar parte de los contratos individuales en los cinco países y se aplican a las relaciones

colectivas e individuales de trabajo de las partes a las que dichos convenios cubren. En Colombia, Ecuador y Perú se determinan los contenidos mínimos, mientras que en Bolivia se establece con carácter general que los convenios regulen las condiciones de trabajo sin estipular condiciones contrarias a la ley, a las buenas costumbres y al interés público.

En lo relativo a la duración de los convenios, en Bolivia y en Perú el plazo mínimo es de un año, aunque en el Perú las partes pueden establecer plazos mayores para la convención en su conjunto o para parte de la misma. Por otro lado, en Venezuela el plazo es entre dos años mínimo y tres máximo. En Colombia, las partes lo establecen en la convención, presumiendo, por defecto, una duración de seis meses. En el Ecuador, el contrato colectivo puede celebrarse por tiempo indefinido, por tiempo fijo o por duración de una obra o servicio determinado. Si no se establece plazo se presume que es revisable cada dos años a propuesta de cualquiera de las partes.

La práctica de la negociación colectiva

Si bien como se observó existe una profusa reglamentación, la aplicación de la negociación colectiva plantea numerosas interrogantes. A excepción de Venezuela, los países andinos parecen presentar un denominador común en el terreno de las relaciones laborales: la negociación colectiva ha sufrido un fuerte retroceso en los últimos años. Este retroceso se manifiesta en una disminución del número de convenios firmados y de trabajadores cubiertos, en un empobrecimiento de sus contenidos y en una pérdida de peso de la negociación de rama frente a la negociación de empresa o individual.

Las causas que explican esta marcha atrás están estrechamente ligadas a la pérdida del poder negociador de los sindicatos. Las mencionadas reformas en las legislaciones laborales de los países andinos han tenido un fuerte impacto en las organizaciones de trabajadores.

En Venezuela, por el contrario, ha sido precisamente el Estado el que ha impulsado la firma de acuerdos colectivos.

Número de convenios firmados

El cuadro 1 muestra claramente la magnitud del deterioro de la negociación colectiva. En el Ecuador y el Perú se ha reducido drásticamente el número de convenios firmados, pero además en este último país también se ha reducido el número de pliegos presentados (2.015 en 1990 frente a 998 en 1996), lo que supone un doble desaliento: no sólo empeoran los resultados, sino que las organizaciones de trabajadores se desaniman a la hora de plantear sus reivindicaciones. En Bolivia, por su parte, la política salarial en vigencia desde 1990, y que obligaba a las partes en la empresa a llegar a acuerdos en materia de salarios, impide que esta práctica pueda denominarse negociación colectiva en el sentido formal del término. A pesar de ello, la eliminación de esta política en 1993 hace caer el número de acuerdos firmados anualmente: de 3.065 en 1993 a 2.182 en 1995.

En Colombia, a pesar de que el cuadro muestra una mejora de la negociación colectiva a partir de 1994 debido a la salida de la fuerte crisis económica, se vive en los últimos años un estancamiento del número total de contratos colectivos, con una tendencia hacia una pérdida de peso de las convenciones colectivas en favor de los pactos colectivos. Lo grave de esta evolución radica en que más del 80 por ciento de los pactos colectivos no son resultado de auténticas negociaciones entre trabajadores y empleadores, sino que son contratos impuestos por estos últimos a los que se adhieren los trabajadores. Hay que destacar, sin embargo, que en algunos sectores particulares de técnicos y profesionales de importancia creciente existe una negociación auténtica de pactos colectivos, suscritos por actores legitimados, lo que lo aproxima a una negociación colectiva formal.

Cuadro 1. Número de contratos colectivos suscritos por año entre 1990 y 1997

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bolivia ¹⁴	0	0	0	0	0	0	0	nd
Colombia ¹⁵	660	437	468	nd	496	516	607	nd
Ecuador	334	313	308	221	216	197	206	nd
Perú	1.762	1.402	401 ¹⁶	1.059	883	803	623	nd
Venezuela	nd	nd	1.139	814	924	879	594	485

nd = no disponible.

Fuente: elaboración propia a partir de los estudios nacionales.

En Venezuela, aunque el número de convenciones colectivas ha disminuido, el número de trabajadores cubiertos ha aumentado en los tres últimos años. Dicho aumento refleja la peculiar realidad negociadora venezolana, más enfocada a alcanzar acuerdos de rama que a reforzar la negociación en la empresa.

En el caso de Bolivia, existen obstáculos que impiden el desarrollo de una auténtica negociación colectiva. La principal barrera es su propia legislación laboral. Al contemplar la ley los contratos colectivos y la negociación colectiva dentro de la normativa laboral individual, no le está asignando al sindicato y a las asociaciones empresariales un papel preponderante en la determinación del contrato de trabajo. Lo que está alentando es que sea el mercado el que determine la relación laboral de acuerdo a la productividad de trabajo individual. Además, tanto la Ley General del Trabajo como los estatutos de los empleadores limitan su facultad para representar a sus afiliados en materia social.

El sindicalismo en Bolivia, por otro lado, al optar durante varias décadas por el enfrentamiento en la solución de conflictos laborales, no ha permitido un acercamiento hacia los conceptos de negociación. Es más, al asimilar los dirigentes sindicales que democracia y neoliberalismo son dos aspectos que se complementan, comienzan a estructurar todo un «cuerpo teórico» anticoncertación. El tamaño de la empresa y la capacidad de crear sindicatos en su seno también explica este empeoramiento: el número mínimo de afiliados para constituir organizaciones de trabajadores en la empresa limita enormemente la capacidad de los trabajadores para negociar, en especial considerando el reducido tamaño de la industria en algunos de estos países.

A esto se añade la heterogeneidad del empresariado, con distinta capacidad financiera y tecnológica, entre los productores de una misma rama industrial, que impide que se puedan firmar contratos de rama en algunos países.

Ámbito de la negociación colectiva

La negociación colectiva en los países andinos es fundamentalmente de empresa. Los acuerdos de rama son prácticamente inexistentes en el Perú, Bolivia y Ecuador, y constituyen una excepción en Colombia.

Existen múltiples factores que explican este hecho, pero la legislación laboral ha sido clave, dificultando, y en algunos casos impidiendo,

que la negociación se desarrolle por rama. Así, en Colombia la ley no excluye la negociación de rama, pero reconoce validez sólo a los contratos negociados o ratificados en el ámbito de la empresa. En la actualidad, en este país no hay más que dos acuerdos negociados a un nivel superior al de la empresa (rama bananera y la eléctrica). Por otra parte, los convenios de rama sólo se registran cuando se ratifican en las empresas, por lo que las estadísticas oficiales en ocasiones no los reflejan.

La legislación también pone trabas muy fuertes para el desarrollo de las negociaciones sectoriales o de rama en el Perú, uniéndose a esto las presiones ejercidas por las organizaciones empresariales, que siempre han preferido la negociación de empresa. La situación ha llevado a la casi desaparición de los acuerdos de rama¹⁷ en un período de tan sólo cinco años. En el Ecuador apenas existe la negociación de rama, y la mayoría de los contratos se celebran entre el empleador y una asociación de trabajadores.

En Venezuela, por el contrario, la fuerte intervención de las autoridades laborales ha dado lugar a una serie de acuerdos de rama en sectores clave de la economía: en el país vienen celebrándose un número de importantes convenios sectoriales, a destacar los acuerdos alcanzados para los trabajadores de la industria petrolera, construcción, madera, plástico y derivados, o pieles y tenerías.

Cobertura

El análisis de la cobertura de los convenios colectivos se complica tanto por la dificultad de obtener datos fiables como por la distinta naturaleza de los acuerdos firmados. Pese a estos obstáculos, la cobertura es escasa y es Venezuela el país con un mayor porcentaje de trabajadores cubiertos. Lo preocupante no es sólo la baja cobertura, sino su incesante disminución en los últimos años. En el Perú, por ejemplo, los trabajadores cubiertos por la negociación colectiva descendieron en un 68 por ciento entre 1991 y 1994, mientras que en el Ecuador esta disminución fue del 4 por ciento (ver cuadro 2).

El aumento de la cobertura que se observa en Colombia refleja la recuperación de la caída vertical que sufrió en 1991 a causa de la crisis económica. Sin embargo, observando un período más largo, las tendencias generales son de declive, más acentuado en algunos sectores que en otros¹⁸.

Conviene destacar que, a pesar de esta tendencia negativa, en algunos países del área

Cuadro 2. Cobertura de la negociación colectiva entre 1991 y 1996

País	Población económicamente activa		Población asalariada		Número de trabajadores cubiertos		Porcentaje de trabajadores cubiertos ^a	
	1991	1996	1991	1996	1991	1996	1991	1996
Bolivia	nd	nd	nd	nd	nd	nd	0	0
Colombia	nd	nd	10.357.000	11.994.000	141.403	169.505	1,36	1,41
Ecuador	3.359.767	3.790.300	1.427.759	nd	189.528	182.903	5,6 ^b	4,8 ^b
Perú ^c	1.006.409	1.212.318	1.006.409	1.212.318	279.293	89.428	27,75	7,38
Venezuela	nd	nd	nd	nd	nd	1.067.835	nd	nd

nd = no disponible.

^a Puesto que la gran mayoría de los contratos colectivos duran dos años, la tasa de trabajadores ocupados cubiertos por la negociación colectiva sería aproximadamente el doble de la que figura en las columnas.

^b El porcentaje se refiere a población económicamente activa amparada por negociación colectiva.

^c Los datos proporcionados se refieren al área de Lima metropolitana.

andina se producen una serie de negociaciones paralelas que dan lugar a otro tipo de acuerdos o arreglos informales, que, por ejemplo, hacen que en Colombia la cobertura alcance al 17 por ciento de la población activa ocupada.

La baja cobertura está relacionada con la pérdida de peso de la negociación colectiva en los países andinos, a lo que contribuye la disminución de la tasa de afiliación sindical en las empresas; la reestructuración y apertura económicas; los procesos de privatización; la subcontratación y el menor tamaño de las empresas; el surgimiento de sectores económicos en los que no existe experiencia sindical o el crecimiento del sector informal¹⁹, en el que la remuneración, las condiciones de trabajo y las oportunidades referentes al empleo y a los ingresos no son un tema negociable con un empleador, sino que dependen de muy distintos actores.

En Venezuela, la firma de dos normativas laborales para los trabajadores del sector público y los convenios de rama firmados en 1996 en los sectores de agricultura, caza, silvicultura y pesca y de comercio, restaurantes y hoteles, hace que aumente drásticamente el número de trabajadores amparados ese año²⁰. Sin embargo, las negociaciones de empresa, predominantes en Venezuela, parecen no seguir la misma tendencia que las de rama.

Contenidos de los convenios colectivos

Los convenios colectivos de los países andinos son escasos en contenido y muestran, en bastantes ocasiones, una tendencia hacia el empobrecimiento de los temas negociados. En algunos países, el contenido se limita a lo fijado como mínimo obligatorio por la norma.

Período de vigencia

La duración más frecuente en gran mayoría de los convenios colectivos firmados en los países andinos es de dos años (por efecto de la legislación), excepto el Perú, en donde el período de vigencia es de un año²¹. Pero incluso en este último país existen casos que muestran una mayor presión empresarial por ampliar los plazos de vigencia de los convenios. Este hecho se favorece por un entorno económico estable que reduce los riesgos de una pérdida drástica de las remuneraciones de los trabajadores que era frecuente en el período inflacionario²².

Igualmente, se observa una tendencia por parte de muchas organizaciones sindicales a solicitar una vigencia menor, debido a los altos índices de inflación históricos en la región andina y que sitúa en un terreno muy incierto el incremento salarial para el segundo período convencional. En los últimos años esto se ha resuelto negociando el segundo período a partir del incremento del Índice de Precios al Consumo (IPC) esperado y agregándole uno o más puntos por encima de este indicador.

En Venezuela es común encontrar convenios con una duración de tres años, al establecer el artículo 523 de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) los límites máximo y mínimo entre dos y tres años, pudiendo revisarse determinadas cláusulas en períodos menores.

Temas negociados

El salario

El aumento de los salarios es el tema principal, y a veces el único, contenido en los convenios colectivos en los países andinos. Ningún

otro factor tiene la carga y la trascendencia que tiene el salario. Del 82 al 100 por ciento de los convenios colectivos tienen cláusulas salariales. Sin embargo, algunos estudios destacan la paulatina pérdida de importancia de los temas salariales frente a otros negociados en convenio colectivo.

Los incrementos remunerativos se hacen de manera directa mediante un aumento general y una cláusula de salvaguarda, o de manera indirecta a través de algunas bonificaciones colaterales. El referente más utilizado para la negociación de los salarios y demás aspectos económicos de la convención colectiva ha sido el IPC. Por otro lado, se observa una casi total ausencia de la productividad en las negociaciones.

En referencia a la negociación de la remuneración, merece la pena resaltar el caso de Bolivia, país en el que, como ya se ha señalado, la negociación está centrada únicamente en el salario.

Otros temas negociados

En cuanto al resto de los temas tratados, los estudios muestran una gran pobreza de contenidos y escasa innovación. Por distintas razones, entre las que se encuentran los cambios en los métodos productivos, los escasos cambios no se han encaminado hacia un enriquecimiento de los acuerdos, sino hacia un mayor empobrecimiento. En ocasiones, este proceso se ha dado en un nuevo marco legal, que introduce modificaciones sustantivas sobre este punto. En el Perú, por ejemplo, se ha otorgado al empleador potestad para compartir la determinación de los contenidos de la negociación, pudiendo establecer cláusulas nuevas o sustitutivas. Por otro lado, la puesta en práctica de la Ley núm. 25593 de Relaciones de Trabajo Colectivas (LRTC) implicó una revisión integral de los convenios colectivos, obligando a las organizaciones sindicales a volver a discutir cada uno de los puntos que ya eran parte de sus beneficios permanentes.

El análisis de los acuerdos en vigor constata que el mínimo normativo de los temas a tratar en la práctica se convierte en un máximo. Además, en la mayoría de los casos lo pactado en materia de licencia sindical se limita a reproducir lo señalado por la norma vigente, y en algunos casos se llegan a establecer beneficios menores o se deja como potestad de la empresa. Al margen de la poca innovación señalada, hay que destacar el alto porcentaje de convenios que incluyen la cláusula de esta-

bilidad en el trabajo, que aparece en los contratos colectivos desde 1976. Su demanda se ha incrementado constantemente y en la actualidad es la principal reivindicación de los trabajadores. Esto demuestra su importancia en la actual situación de crisis y liberalización de la mano de obra que amenaza el empleo.

En Colombia y Venezuela el contenido parece ser más rico que el del resto de los países andinos, aunque, según se señala en los estudios nacionales, desde principios de la pasada década no se ha conseguido ninguna gran conquista nueva. A duras penas se logra salvaguardar los ingresos reales y las cláusulas preexistentes. Los principales cambios residen en la fusión de algunos comités paritarios, más que en su eliminación; en el encarecimiento de los despidos facilitados por la nueva legislación; en la capacitación y algún acuerdo para la formación de los trabajadores; en el compromiso con la productividad y la calidad; y en relación con el derecho a la información.

Es importante señalar que los pactos colectivos en Colombia, impuestos en una alta proporción, ostentan contenidos significativamente menos favorables para los trabajadores y sindicatos que las convenciones. Escasean las cláusulas normativas y, en particular, los comités paritarios, que implican participación en el proceso de trabajo. Los niveles e incrementos económicos que garantizan los pactos son también claramente inferiores.

Flexibilidad laboral y negociación colectiva

En los países andinos, como en el resto de la región, el debate sobre la flexibilidad sigue siendo central, e inspira posiciones radicales basadas en una concepción del derecho del trabajo y de las relaciones laborales legalista y fundamentada tanto en el intervencionismo del Estado como en la limitación de la autonomía colectiva.

La flexibilidad se ha introducido fundamentalmente a través de la ley y, salvo en el caso peruano, su desarrollo normativo puede considerarse aún incipiente si se compara su evolución con otros países de la región (por ejemplo, Argentina) y con otras partes del mundo. Bolivia representa, como se indicó anteriormente, un caso peculiar, pues en 1939 (fecha de la ley laboral en vigor) hablar de flexibilidad no tenía cabida desde la percepción actual.

En este ámbito subregional, en general, la flexibilidad en la práctica ha venido entendién-

dose por la empresa como la posibilidad de reducir el personal estable, a partir de incentivos para su renuncia o para acelerar las jubilaciones (Perú), situación que ha implicado en muchos casos la contratación de nuevos trabajadores sobre bases temporales, con menor cobertura y protección insuficiente.

Desde otra perspectiva, para evitar este tipo de flexibilidad en Colombia existen contratos colectivos que incluyen limitaciones a la contratación temporal o introducen cláusulas para la defensa de la contratación indefinida. En la misma línea, algunos (escasos) contratos en este país mejoran las tablas de indemnización legales.

La limitación de la indexación salarial es una propuesta flexibilizadora comúnmente recogida en los convenios colectivos (por ejemplo en el Ecuador). En Colombia, la reducción de los costos laborales es considerada uno de los temas centrales junto a la modernización productiva. En tal sentido, las empresas introducen en las negociaciones propuestas destinadas a limitar viejas conquistas sindicales, tales como el servicio de comedor en la empresa a cambio de precios simbólicos, la venta de productos fabricados por la empresa a porcentajes muy reducidos, etc. En este mismo ámbito, en algunas empresas se pueden encontrar cláusulas que establecen la remuneración en función del rendimiento (Colombia²³ y Venezuela). No obstante, la introducción de incentivos económicos (factores de habilidad y aptitud profesional) es siempre por vía empresarial y abarca a no más de un 20 por ciento de las empresas.

En materia de jornadas, son muy escasas las empresas que en los cinco países negocian anualizaciones o flexibilizaciones, produciéndose, sin embargo, «adaptaciones» en la práctica del tiempo de trabajo, decididas individualmente por el empleador en función de los períodos de demanda²⁴. Por ejemplo en el Perú, en algunos convenios se desarrolla el régimen flexible de jornadas establecido en la ley (por ejemplo en el convenio de Cervecería Backus y Johnston S.A.), a veces reduciéndola (CODIEX) y fijando descansos compensados, introduciendo sistemas de trabajo de producción continuada y turnos rotativos (Compañía Nacional de Cervezas, o Sudamericana de Fibras).

La subcontratación es igualmente un fenómeno evidente en las negociaciones en el seno de la empresa, y de hecho se reconoce en varios contratos colectivos en el Ecuador y Colombia. En el Ecuador, la paradoja se produce cuando el propio sindicato solicita, para prevenir despidos o compensarlos, bien mayores indemni-

zaciones, bien su nueva contratación a través de los subcontratistas (lo que, en principio, podría plantear una pérdida de derechos, por cuanto las subcontratas presentan en la práctica garantías jurídicas inferiores para sus trabajadores a las que por ley debe otorgar la empresa principal). A la inversa, en Colombia se observan cláusulas contractuales que prohíben totalmente las subcontrataciones (un 25 por ciento de los convenios según la muestra realizada en el estudio nacional).

El cambio tecnológico y organizativo se registra en muy pocos acuerdos y se concentra generalmente en empresas multinacionales y en algunas de sector tradicional, que renuevan radicalmente sus procesos y maquinaria. Los sectores servicios (energía o telecomunicaciones, por ejemplo) han iniciado un proceso de renovación tecnológica en Bolivia, Perú y Venezuela con impacto en la organización del trabajo en la planta, pero sin repercusión efectiva en los convenios de empresa o grupo, al menos en Colombia y Venezuela. La multifuncionalidad o polivalencia de funciones ha sido más aplicada por vía empresarial unilateral y se puede observar en un 25 por ciento de las empresas (estudio colombiano).

La estrategia y respuesta sindical en materia de flexibilidad resulta difícil de valorar al responder a diversos elementos y a ópticas de presión diferentes. En efecto, mientras que en países con una alta apertura flexibilizadora, como el Perú, algunas directivas sindicales ensayaban incorporar nuevos temas a la negociación desde una perspectiva organizativa novedosa²⁵, y sin perjuicio de que las empresas las hayan ignorado en la práctica, la mayor parte de las organizaciones sindicales manifiestan una absoluta desconfianza a introducir nuevos temas en los pliegos, bien por miedo a salir perjudicados en el conjunto de los derechos (estudio colombiano), bien por una visión creciente de que en la actualidad es más difícil negociar y que los interlocutores son más intransigentes.

Por lo general, la dirigencia sindical no logra elaborar una respuesta a los cambios introducidos por la empresa, tanto por la rapidez con que se incorporan como por la novedad y la falta de preparación para afrontar estos nuevos tipos de reivindicaciones. La práctica colombiana de obstrucción a través del contra pliego aplicada en diferentes ocasiones tampoco parece aportar nuevas soluciones.

Las dificultades sindicales para incorporar nuevos temas a la negociación se ordenan en varios niveles, que van desde la escasa recepti-

vidad de los empleadores a la falta de información y conocimientos sobre nuevas tecnologías. El efecto, sin embargo, es homogéneo: ausencia de nuevos temas en los convenios colectivos que busquen regular y paliar los efectos de la flexibilidad.

No puede por tanto hablarse de una estrategia sindical sobre la flexibilización. De hecho, salvo en sectores muy específicos como por ejemplo el petróleo en el Perú, la flexibilización actual del empleo ha sido entendida como algo sectorial y no general o nacional, concentrándose las reivindicaciones en la cuestión salarial. Sin embargo, la propuesta de los sindicatos tendería a concretarse, en la mayor parte de los países, en el planteamiento de un pliego de peticiones por sector, aunque esta postura cuenta con ciertas dificultades prácticas que nacen de la heterogeneidad y debilidad sindical.

Sin duda la mejora de la fuerza negociadora de los sindicatos es condición *sine qua non* para que éstos cambien sustancialmente de posición ante la flexibilidad. El temor, no sin fundamento, a que los nuevos métodos organizativos lleven a una intensificación del trabajo, y que incluso puedan ser utilizados con fines de represión sindical, debe ser afrontado con una política organizativa clara y con un marco legal adecuado que permita controlar los abusos.

Negociación colectiva y organizaciones sindicales

Los sindicatos son (como se mencionó) en los cinco países andinos las partes legitimadas para negociar en nombre de los trabajadores. Sin embargo, las recientes evoluciones en los distintos ámbitos en que éstos se desenvuelven hacen aparecer ante ellos numerosas cuestiones, dilemas y retos.

Así, las reformas en las legislaciones laborales, fuertemente vinculadas a una mayor apertura económica y al proceso de globalización – con los consecuentes avances en el terreno de la flexibilidad laboral, y la disminución del papel del estado como regulador y suministrador de bienes y servicios –, han tenido, sin duda, un gran impacto en su *modus operandi*. A su vez, las transformaciones políticas, sociales y económicas han servido también para complicar su función y su papel en los distintos planos de acción. De forma paralela, las empresas han generado posturas fuertes fundadas en el ahorro y en el recorte de los costos (y en la continua espada de Damocles de la reducción de efectivos humanos) que han

hecho muy difícil a los trabajadores maniobrar en condiciones de igualdad.

En el plano interno, los cambios en la composición de la mano de obra (incorporación masiva de mujeres, aparición de un creciente sector informar urbano) y la modificación de las actitudes y las conductas de los trabajadores (individualismo, nuevos retos culturales y formativos) hacen bascular los parámetros de partida tradicionales de las organizaciones sindicales.

En la práctica, las consecuencias de dichas transformaciones se han hecho sentir, y el temor a hacer valer las reivindicaciones laborales en un mundo con altos índices de desempleo se ha convertido en generalizado; el miedo a perder su medio de subsistencia ha impedido *de facto* que los trabajadores protesten contra los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo. De hecho, con frecuencia se escucha que desde 1980 no se han conseguido grandes reivindicaciones obreras, lo que se debe en esencia a dichos temores y a la falta de dinamismo de las organizaciones sindicales en este contexto adverso y de crisis.

Esta situación afecta directamente a la negociación colectiva, que está sufriendo cambios de acuerdo a la fortaleza o debilidad del sindicato en la empresa o en el sector y que se refleja en la disminución de la cobertura y el empobrecimiento de los contenidos (ver *supra*). En las empresas donde el sindicato es fuerte, con capacidad de convocatoria, autónomo y con iniciativa, la negociación colectiva es el espacio primordial para presentar nuevos temas y propuestas. En las empresas donde el sindicato es débil, la amenaza de despido como forma de presión para evitar cualquier reivindicación se impone y la negociación colectiva se reduce a mínimas consideraciones. En las empresas donde los trabajadores han sido cooptados, la negociación colectiva no existe o, en el mejor de los casos, se reduce a un simple trámite automático y burocrático.

Por otra parte, las centrales sindicales y/o las federaciones muestran un desfase con respecto a los sindicatos locales, especialmente en el sector industrial. Los sindicatos fuertes no recurren siempre a las centrales sindicales y/o federaciones en materia de apoyo para un proceso de negociación colectiva, son autosuficientes y, en algunos casos, tienen mayores recursos que las propias centrales. Son los sindicatos más débiles los que tienen mayores dificultades y necesitan de las centrales y/o federaciones sindicales. Sin embargo, la posibilidad de que las instancias superiores del movi-

miento sindical logren atraer a los sindicatos locales, sea cual fuese su fortaleza, dependerá de la capacidad de articulación e interpretación de las demandas y de la capacidad para ofrecer a los sindicatos legitimidad, eficiencia y autosostenimiento.

Las organizaciones sindicales afrontan, asimismo, cambios internos en su seno.

En efecto, el movimiento sindical siempre ha reivindicado la representación conjunta de los trabajadores, y no sólo de sus afiliados. Hay enormes franjas de trabajadores que conforman nuevos sectores, sin tradición sindical o desorganizados, como el sector informal de la economía, y otros que mantienen relaciones salariales precarias o atípicas. ¿Cómo representar efectivamente los intereses y los valores de estos sectores de trabajadores? ¿Qué formas organizativas son las más apropiadas para dar cuenta de estas realidades?

La heterogeneidad de la base sindical tradicional con la incorporación masiva de la mujer a la fuerza de trabajo (desequilibrando un concepto tradicional del mercado), con la cada vez mayor variedad de calificaciones y las nuevas formas de contratación, representa una dificultad para los sindicatos en su capacidad para articular las diferentes demandas de cada uno de estos segmentos de la fuerza de trabajo en un proyecto sindical común.

Junto a la nueva composición, la atomización actual plantea numerosos retos. El tema se torna más complicado cuando comprobamos que en los países andinos reina la división sindical, existiendo todavía 25 centrales sindicales en total. Por ejemplo, en el Perú en 1990 existían cuatro centrales sindicales, habiendo aumentado hasta las trece actuales, lo que dificulta cualquier esfuerzo por concertar el movimiento sindical. En el Ecuador, existen cinco centrales sindicales, en Venezuela cuatro y en Colombia tres. A este problema se suma la existencia de sindicatos independientes, es decir, no adscritos a ninguna central sindical, que son a menudo fuertes y que representan en promedio el 30 por ciento del total de las organizaciones sindicales.

Las pugnas ideológicas han afectado a la unidad del movimiento sindical, y fundamentalmente a las negociaciones que tienen lugar en el escalón más elevado, pues la pluralidad de interlocutores, que a menudo rivalizan entre sí, y las presiones que a veces se libran hacen sumamente difícil, cuando no imposible, la negociación. El resultado es un entramado de organizaciones sindicales no solamente reducidas en su cobertura sino políticamente débiles.

Es esta debilidad la que, en última instancia, ha limitado la capacidad de los trabajadores de negociar políticas redistributivas y, por tanto, de impedir la progresiva concentración del ingreso y la extensión y profundización de la pobreza. Al mismo tiempo se observa una falta de información y de capacitación de los dirigentes y afiliados sindicales en las temáticas referidas a los cambios técnicos, a los nuevos sistemas de organización del trabajo y a los nuevos modelos de administración de empresas que limita y restringe la cobertura de los convenios colectivos y, por tanto, la búsqueda para regular y paliar los efectos de las transformaciones.

En los países andinos son minoritarias las organizaciones sindicales que cuentan con un sistema de formación y capacitación. Son excepcionales las organizaciones que tienen definida una estrategia educativa para la calificación de sus afiliados que pudiera entregar más posibilidades a sus demandas de mejores ingresos. Adicionalmente, la falta de solidez económica de las organizaciones sindicales se agravó en los últimos años por las variaciones violentas del número de afiliados cotizantes (despidos, renuncias, jubilaciones, etc.), destinando los reducidos recursos financieros a la misma subsistencia de la organización.

En busca de una nueva estrategia sindical

Como se ha venido señalando nos encontramos en un proceso de cambio que está conduciendo a un nuevo período histórico. Las organizaciones sindicales se encuentran en un entorno cambiante donde la filosofía del enfrentamiento no tiene justificación. Las relaciones laborales no pueden entenderse desde el conflicto, si se intenta progresar en condiciones adversas. Un sistema de relaciones laborales enmarcado en la bilateralidad y en el consenso dentro del centro de trabajo constituye un factor de estabilidad en las relaciones sociales y favorece una situación en la que es posible ampliar la libertad civil, respetar el imperio de la ley y garantizar el mayor grado de inversión, crecimiento y desarrollo.

La cooperación es por tanto la única forma de abordar con sagacidad la práctica de la negociación, y dicha cooperación necesita de numerosos pilares sólidos que permitan no sólo obtener mayores ventajas, sino también mantener un clima social de desarrollo productivo adecuado. En general, mantener las reivindicaciones tradicionales y defender temas

centrales como el poder adquisitivo de los salarios requieren hoy una alta profesionalización, un estudio detallado y planteamientos suficientes y justificados.

En efecto, el empresariado nacional ya no es un actor homogéneo que comparte los mismos valores. La existencia de empresas pequeñas disgregadas de las grandes cúpulas y la existencia de grupos *de facto* con diferentes políticas y estrategias modifican las actitudes de los empleadores en la negociación colectiva. Junto al núcleo tradicional que mantiene la visión conflictiva de las relaciones laborales, aparece una nueva generación de ejecutivos con una visión más cooperativa y basada en la reestructuración, que busca establecer puentes de comunicación basados en la información y en la relación fluida con los representantes sindicales. Los sindicatos necesitan por tanto reestructurar sus posturas y afrontar los retos de forma coherente. No se trata sólo de conseguir ventajas materiales, sino de conseguir actitudes diferentes que permitan el funcionamiento de la empresa desde una visión de avance. El sindicato debe observarse y apreciarse como un actor activo, como un elemento central de la negociación y asistir al desarrollo de unas relaciones laborales coherentes a través de la negociación colectiva.

En este contexto, para negociar, las organizaciones sindicales deberán:

Profesionalizarse: en el sentido de conocer y abarcar mejor todos los ámbitos de la negociación. Deberán por tanto adquirir los conocimientos técnicos para abordar los temas a negociar.

Informarse: obtener todos los datos necesarios para avanzar desde un panorama de análisis correcto.

Actuar positiva y constructivamente: evitar cualquier postura no constructiva. Si bien las circunstancias son adversas y con frecuencia los actores muestran reticencias a los procesos concertadores, la vía del diálogo puede modificar sus actitudes y hacerlos más cercanos a las reivindicaciones de los trabajadores. Además, algunas dirigencias sindicales tienen miedo a modificar los convenios existentes, para así evitar que nuevas posturas más reaccionarias o limitadoras de derechos les sean impuestas. Si bien la precaución es necesaria, el fortalecimiento de la organización a través de los requisitos anteriores permitirá no sólo una progresiva apertura del proceso de negociación, sino también el recíproco reconocimiento del empleador de la capacidad y la fuerza del sindicato.

Para todo ello es necesario un requisito previo: definir una cultura sindical que facilite encontrar nuevos cauces de participación, cooperación y solidaridad de los trabajadores ante las nuevas normas de productividad que comienzan a acuñarse en los centros laborales.

En este proceso muchos sindicatos dejarán de existir, especialmente aquéllos que son débiles y poco representativos. Los que logren superar este proceso serán aquéllos que definan estrategias que les permitan determinar fórmulas que sean adecuadas para que los cambios, la modernización y los ajustes otorguen beneficios al trabajador. Esto involucrará crear y desarrollar un programa de prestación de servicios para sus afiliados, de tal forma que les permita mantener el interés de sostener la organización en forma paralela al cumplimiento de las tareas reivindicativas tradicionales.

Si bien es cierto que en algunos de los países andinos la unificación del movimiento sindical no es concebible sino a largo plazo y que en otros ni siquiera se plantea ese objetivo, nada se opondría a que las diferentes corrientes del movimiento sindical convengan en una política común para defenderla en el ámbito del diálogo social. En este último sentido cabe destacar los esfuerzos de las centrales sindicales ecuatorianas Confederación Ecuatoriana de Organizaciones de Sindicatos Libres (CEOSL), Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE), Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) y Confederación Ecuatoriana de Obreros Clasistas Unitaria de Trabajadores (CEDOCUT), las cuales desde hace algunos años vienen actuando de manera coordinada a través de una instancia unitaria llamada Frente Unitario de Trabajadores (FUT) y que juntas están actuando en el proceso de concertación de ese país. Cabe mencionar también los esfuerzos de las tres centrales sindicales colombianas: Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD) y Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), que últimamente se coordinan a través del Comando Nacional Unitario que les está permitiendo actuar y sostener posiciones conjuntas ante el gobierno y los empresarios. Así mismo, la reciente creación del Comité de Enlace Sindical en el Perú, que reúne a la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) y a la Conferencia Unitaria de Trabajadores (CUT), abre nuevas esperanzas para la concertación sindical en el país. Por último, en Bolivia, la Central Obrera Boliviana (COB) ha logrado mantener, durante largos años, en torno

a una sola confederación la defensa de los intereses de los trabajadores.

Si los sindicatos insisten en mantenerse divididos, por motivos que por otra parte pueden ser totalmente legítimos, no deben olvidar sin embargo que hoy son muchos los sectores sociales con derecho a exigirles que elaboren una posición común y que la pongan sobre la mesa de las negociaciones en el marco del diálogo social, donde quizá lleguen a discutirse cuestiones que interesarán a la sociedad en su conjunto. Es precisamente en este espacio invaluable que comienza a gestarse en los países andinos (con excepción del Perú) donde los sindicatos, si aprovechan su oportunidad, podrán incrementar su fuerza negociadora, su representatividad y, por ende, la cobertura de la negociación colectiva.

Se torna así imprescindible hacer un esfuerzo conjunto en la superación de las limitaciones más graves que aquejan el estatuto del sindicalismo y potenciar las riquezas y las capacidades existentes, a fin de transformarlo en un actor de desarrollo y de profundización de la democracia. El objetivo es obvio: enfrentar un proceso conjunto de reposicionamiento del actor sindical en la sociedad civil, con fuerza de interlocución frente a los gobiernos y el empresariado, rescatando sus nuevas potencialidades para socializarlas y hacerlas parte integrante de una nueva conciencia de actor nacional.

Notas

¹ Bolivia: artículo 157; Colombia: artículo 55; Ecuador: artículo 49,1; Perú: artículo 28; Venezuela: artículo 90.

² La ley de relaciones colectivas se encuentra desde 1996 en proceso de modificación, habiéndose producido ocho anteproyectos, que hasta ahora ninguno ha culminado con éxito. La OIT ha enviado sus observaciones a petición de la Comisión de lo Laboral y Social del Congreso de la República.

³ Existen manifestaciones incipientes de una cierta «negociación» en el derecho consuetudinario indígena. Sirva como ejemplo la figura prehispánica del *ayllú*.

⁴ Los cinco países han ratificado ambos convenios.

⁵ En el Perú, el artículo 46 de la ley establece como necesaria la mayoría de trabajadores y de empresas para celebrar una convención colectiva por rama de actividad o gremio (contrario al Convenio núm. 98 de la OIT).

⁶ Definida expresamente en el artículo 528 de la Ley Orgánica del Trabajo.

⁷ La reciente modificación de la Ley Orgánica del Trabajo permite que en las empresas donde no hubiera trabajadores sindicados se pueda convenir directamente con los trabajadores que hasta un 20 por ciento del ingreso salarial sea exceptuado de la base de cálculo de las prestaciones sociales (artículo 133).

⁸ En Colombia, cuando en una misma empresa coexiste un sindicato de base con uno gremial o de industria, se atribuye al sindicato que agrupe la mayoría; si ninguno la agrupa, la representación será conjunta. En Venezuela es el sindicato de empresa que ostenta la afiliación de la mayoría absoluta quien asume la representación. Si en un mismo ámbito existen varios sindicatos, pueden ejercerla en conjunto (a prorrata) o bien otorgarla a uno de los sindicatos. En la rama y el gremio, la legitimación la ejerce la organización correspondiente o el conjunto de ellas.

⁹ En Bolivia se limita a uno o varios empleadores, introduciéndose en el Perú «varias organizaciones de empleadores».

¹⁰ Desde la promulgación en 1992 del nuevo Decreto Ley 25593, ya no es necesaria ni la aprobación administrativa de los acuerdos logrados en tracto directo o conciliación, ni la expedición de una resolución administrativa de los acuerdos logrados en tracto directo o conciliación, ni la expedición de una resolución administrativa que ponga fin a la negociación; pero tanto en la opción por el arbitraje potestativo (en que si hubiera desacuerdo en la designación del presidente del tribunal la hará la Autoridad administrativa) como en la opción por la huelga (en que si ésta se prolongara o extendiera perjudicando gravemente a una empresa o sector, podría el Poder Ejecutivo decretar la culminación de la misma y disponer la solución del conflicto), se mantiene claramente la intervención.

¹¹ Si bien la confrontación tiene su origen en una, a menudo, justificada desconfianza y en una modificación *in pejus* de las condiciones laborales en la ley y en la práctica.

¹² En Colombia esta regla rige cuando el número de afiliados no exceda de la tercera parte del total de los trabajadores de la empresa, pues si excede se aplica a todos los trabajadores de la empresa estén o no sindicados.

¹³ No obstante, la jurisprudencia ha venido entendiendo por tales a todos los trabajadores de la empresa, por no ser aceptables diferencias de condiciones de trabajo entre trabajadores de una misma unidad productiva.

¹⁴ En Bolivia, la asimilación entre negociación colectiva y contrato colectivo no es aplicable, como ocurre en otros países en América Latina. En la práctica, y tal y como se ha señalado anteriormente, las negociaciones colectivas y la firma de contratos no se pueden llevar a cabo debido a que el estatuto de los empleadores les impide negociar temas sociales.

¹⁵ En el cuadro se incluyen únicamente datos sobre las convenciones colectivas, pues el resto de acuerdos, los llamados pactos colectivos, no pueden ser considerados auténticas negociaciones entre trabajadores y empleadores.

¹⁶ Existe una distorsión en este año porque las Regiones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social no aportaron información.

¹⁷ Se ha perdido la negociación federal de la Federación Bancaria del Perú, la de la Federación de Construcción Civil, la de la Federación Textil y la de los sindicatos de electricidad. La única federación que ha mantenido la negociación sectorial es la de panaderos.

¹⁸ Para obtener información detallada sobre la evolución de la cobertura en los distintos sectores en Colombia, consúltase el estudio nacional.

¹⁹ En América Latina, entre 1990 y 1994, se crearon 15,7 millones de puestos de trabajo, de los cuales 8,5 de cada 10 pertenecían al sector no estructurado. En el Perú, más concretamente, el sector informal ocupa alrededor del 60 por ciento de la población económicamente activa.

²⁰ En Venezuela, la duración de tres años de los convenios colectivos hace que en los años en que coincide la firma de dos o tres acuerdos de rama significativos, como petróleo, química o textiles, la cobertura se dispare.

²¹ Las legislaciones de los países andinos difieren en el establecimiento de períodos de vigencia normativos. Así, la norma en el Perú y Bolivia establecen períodos mínimos, ampliables por las partes; Venezuela establece período mínimo y máximo; y en el Ecuador y Colombia son las partes las que deben establecer el período de vigencia, presumiéndose celebrado el acuerdo para períodos sucesivos de seis meses en este último país en caso de que no se establezca específicamente en la convención. Al margen del seguimiento de la norma, los períodos de vigencia parecen seguir los usos y costumbres de cada país.

²² Existen en el Perú destacados casos de ampliación de vigencia del contrato de 2,3 y hasta 5 años, como los de Magma Tintaya y Souther Perú.

²³ El informe CISCON (Centro de Información Sistematizada de Convenciones Colectivas), que procesa 200 convenios, señala que el 6,97 por ciento de éstos contienen algunas

cláusulas de producción y productividad, y sólo uno incluye participación en las utilidades.

²⁴ Anecdóticamente, el estudio de Colombia muestra un único caso de *tiempo flexible* en una acta extra convencional en una ensambladora de automóviles. Por causa del terrorismo existente y con el fin de evitarlo, junto a otros beneficios sobre seguros, protección de dirigentes sindicales, etc., se preveía la posibilidad de modificar el horario, previo informe al jefe de planta.

²⁵ El ejemplo de la empresa Backus y Johnston S.A., cuyo pliego de reclamos incluye propuestas relativas a organización de la producción, capacitación técnica, entre otras, y de FENUTSA (Federación Nacional de Trabajadores del Sector Salud), que alcanzó varias propuestas de reestructuración integral del sector salud, con nuevas categorías ocupacionales, son significativos.

La negociación colectiva: una nueva vertiente de la concertación social y sectorial y algunas vetas interesantes

José Ramírez Gamero

Senador de la República
Secretario de Educación, Capacitación y Adiestramiento
Confederación de Trabajadores de México (CTM)

Es bien sabido que, en cuanto convenio celebrado entre la representación profesional de los trabajadores y el patrono para establecer las condiciones de la prestación de los servicios dentro de la empresa, el contrato colectivo de trabajo constituye, a no dudarlo, una institución fundamental del derecho del trabajo. Considerada como expresión paradigmática de la acción del trabajo organizado, dicha figura reporta una de las más importantes consecuencias del sindicalismo y el instrumento fundamental del sindicato dentro del sistema mexicano para la tutela y promoción del interés profesional.

Es difícil definir reglas

Sin embargo, es importante recordar que toda convención colectiva de trabajo – llámese contrato colectivo, contrato de tarifas, contrato de equipo, etc., según el país y la legislación que se analice – es precedida por un proceso de discusión conocido como negociación colectiva, en cuyo desarrollo se van fijando las condiciones específicas para la prestación del trabajo en una o más empresas o establecimientos. La negociación colectiva es en sí misma un proceso dinámico y complejo que reúne a personas disímboles y con intereses diferenciados en un debate cuyas reglas resulta difícil definir, y en el que se mezclan razones económicas y jurídicas con algo de psicología, filosofía, relaciones humanas e ideología. Concebida en su surgimiento como una exigencia y expresión de las agrupaciones obreras frente a su explotación y desamparo social, hoy la negociación colectiva ha dejado de ser un proceso enteramente conflictivo para convertirse en una forma normal de comunicación y arreglo obrero-patronal.

Una sola figura sindical impuesta por el movimiento obrero

Nuestra Constitución Política Federal de 1917 no menciona expresamente el contrato colectivo de trabajo – y por consiguiente, tampoco alude a la negociación colectiva –, pero la dogmática imperante desde entonces desprende la existencia de ambos del reconocimiento mismo del sindicato y de la huelga. En ese sentido puede agregarse que al consagrarse el respeto a la libertad sindical en la fracción XVI del apartado A del artículo 123 Constitucional, se reconoce implícitamente el derecho a la libertad de actuación profesional, dentro de la cual se incluye la facultad de exigir la negociación colectiva de las condiciones laborales y su formalización en el contrato colectivo de trabajo. Así pues, desde su origen, aparecen estos instrumentos como una sola figura sindical, impuesta por el movimiento obrero para cobrar el carácter de un derecho de las organizaciones profesionales de los trabajadores para defender y promover mejores niveles de vida y de trabajo, por encima y pese a los prejuicios que recurrentemente ha querido establecer el individualismo liberal.

Ausencia de obstáculos mayores desde 1931

La negociación colectiva mexicana se desarrolló en sus inicios en los términos de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y se ejerció sin obstáculos mayores a la propia complejidad y condiciones cambiantes de la realidad mexicana de cada época. Tales características de respeto a la forma y al fondo de la negociación colectiva se mantuvieron en ascenso a partir de la

vigencia de la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, pues incluso en 1974 se adicionan dos preceptos que incorporan a la normativa laboral la obligatoriedad de que los contratos colectivos fueran revisables cada año en lo que se refiere a los salarios en efectivo por cuota diaria. Estos preceptos – 399 bis y 419 bis – comenzaron a surtir efectos en mayo de 1975 y se inscriben en una etapa gubernamental, la de Luis Echeverría Álvarez, en la que, pese a la situación de inflación y devaluación que se vivió, los contratos colectivos mejoraron ostensiblemente y muchos derechos consignados en el artículo 123 Constitucional se concretizaron en leyes e instituciones como el Instituto y la Ley del Infonavit, Fovissste, Fonacot, etc.

Trastorno en los avances registrados y época de los Pactos

Durante la gestión gubernamental de José López Portillo, los aspectos laborales vinculados a la negociación colectiva tuvieron una tendencia aceptable, se negoció con libertad y las partes obtuvieron beneficios sensibles en cuanto a salarios, prestaciones y utilidades, llegándose a crear hasta mil empleos diarios en una época del sexenio. Lamentablemente, la crisis mundial de los precios del petróleo y las complicaciones de la deuda externa mexicana generaron una severa turbulencia que trastornó los avances registrados y motivó que la administración de Miguel de la Madrid Hurtado recurriera a una política económica y laboral sustentada en Pactos referidos, en esa primera etapa, a controlar precios y salarios.

Una sucesión de compromisos de concertación

El Pacto de Solidaridad Económica, que nace el 16 de diciembre de 1987, marca el inicio de una larga sucesión de compromisos de concertación con intervención oficial que, quierase o no, han afectado sensiblemente la eficacia social de la negociación colectiva y han gravitado de manera notable y preocupante en la capacidad de compra y en el bienestar de los obreros mexicanos y sus familias en los últimos once años. No se puede negar el valor de los pactos sociales y económicos. Estos pueden justificarse y ser de enorme utilidad en una coyuntura económica-social, pero tales mecanismos de concertación deben ser transitorios y exigir de todos los sectores involucrados sacrificios proporcionales y equitativos. Las bondades de estas herramientas de concerta-

ción democrática pueden esfumarse o corromperse cuando su aplicación exitosa descansa en el sacrificio de una sola de las partes, en este caso la más desprotegida y vulnerable ante un contexto nacional e internacional de economía agresiva y mundialización ineludible.

Conseguir un equilibrio entre los diversos factores de la producción

Como ya se ha dicho, el derecho sindical mexicano tiene su punto de apoyo constitucional en la fracción XVI del artículo 123, apartado A, que estatuye: «Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera»; fracción que debe relacionarse con la XVIII, que establece: «Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.»

La Ley Federal del Trabajo Mexicana, en su Título Séptimo, reglamenta el contenido de las fracciones XVI y XVIII del precepto constitucional citado con el rubro Relaciones Colectivas de Trabajo, y concretamente en los capítulos I y II se ocupa de la Asociación Profesional en sus acepciones: Coalición, Sindicatos, Federaciones y Confederaciones. En los capítulos III y IV trata los temas Contrato Colectivo de Trabajo y Contrato Ley. El Título Octavo de la referida ley reglamentaria se ocupa de la Huelga.

Los aspectos constitucionales mencionados guardan profunda relación con el derecho sindical, cuya acción fundamental se orienta hacia la negociación colectiva, plasmando sus logros en el contrato colectivo.

Una de las definiciones más completas

Actualmente, nuestra Ley Federal del Trabajo, al definir el contrato colectivo como «el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales deba prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos» (artículo 386), nos ofrece una de las definiciones más completas sobre el particular, por lo que, conforme a su contenido, la negociación conduce primordialmente a la fijación de las jornadas de trabajo; el monto de los salarios; los días de descanso para cada categoría y especialidad; la capacitación y adiestramiento de los trabajadores; las

bases para la integración y funcionamiento de comisiones mixtas que deberán funcionar en cada negocio de acuerdo con la ley, y otras estipulaciones que convengan las partes.

Tres tipos de negociación colectiva

Así pues, contemplada eminentemente desde el ángulo jurídico, diríamos que la legislación mexicana admite hoy en día tres tipos de negociación colectiva: *la negociación ordinaria*, en la que no interviene autoridad alguna, si acaso la judicial para sancionar los acuerdos a que llegaren las partes cuando así lo determine la ley; *la administrativa o conciliatoria*, a cargo de la Dirección General del Cuerpo de Funcionarios Conciliadores dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la correspondiente al *contrato-ley*, de la cual se encarga la Dirección General de Convenciones de la mencionada dependencia del Ejecutivo Federal. La llevada a cabo en sexenios anteriores por la Comisión Nacional Tripartita cayó totalmente en desuso por su carácter esencialmente político y no jurídico.

La negociación ordinaria: comisiones mixtas

En la primera vía de negociación son, por regla general, comisiones mixtas integradas con igual número de representantes de trabajadores y patronos las que intervienen en el proceso de discusión y debate. La ley dispone la integración de estas comisiones en algunos casos concretos; las de higiene y seguridad, de capacitación y adiestramiento o de reglamento interior, y permite el funcionamiento de otras si así conviene a los factores de la producción – el capital y el trabajo – pudiendo ostentar una variedad muy amplia de funciones: de conciliación, de tabuladores, de admisión y escalafón, normativa de funciones específicas, etcétera. En cada contrato colectivo serán las partes las que convengan su establecimiento y fijen las bases de toda negociación.

La administrativa: funcionarios encargados de la conciliación

Respecto a la segunda vía, desde hace varias décadas se constituyó en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de nuestro país un cuerpo de funcionarios conciliadores, para prestar un servicio público de negociación respecto de las condiciones de trabajo evitando, con la intervención de la autoridad, la presen-

cia de conflictos obrero-patronales, sobre todo cuando las partes no pueden llegar por sí mismas a arreglos satisfactorios.

Un procedimiento sencillo rige este tipo de negociación sin otra intervención directa, levantándose acta autorizada de los convenios a los cuales se llegue. El conciliador únicamente da testimonio y fe pública de los mismos para cualquier actuación legal posterior que se ofrezca.

El contrato-ley: obligatorio en una rama industrial

En cuanto a la tercera de las modalidades examinadas, dispone el artículo 406 de la Ley Federal del Trabajo Mexicana que los sindicatos que representen por lo menos las dos terceras partes de los trabajadores sindicados de una rama de la industria, en una o varias entidades federativas o en una o más ramas económicas, podrán celebrar un *contrato-ley*. La definición que la propia legislación mexicana ofrece de esta institución jurídica la contrae al convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios sindicatos de patronos, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria para declararlo obligatorio en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas, o en todo el territorio nacional. (Artículo 404 de la Ley Federal del Trabajo.)

Intervención de la autoridad laboral

Con base en los conceptos referidos, se celebran convenciones a las cuales convoca la autoridad del trabajo para discutir las condiciones generales de trabajo de la industria o rama industrial, así como para fijar las reglas conforme a las cuales se formularán los planes y programas para la implantación de la capacitación y adiestramiento o las demás estipulaciones que se convengan. Lo característico de este tipo de negociación es la intervención de la autoridad del trabajo, tanto para preparar y atender dichas convenciones obrero-patronales como para intervenir en la concertación y revisión de los contratos colectivos, ofreciendo soluciones administrativas y reglamentando el funcionamiento de las comisiones mixtas de fábrica que se establezcan.

Debe conocer asimismo de las oposiciones que presenten empresarios y trabajadores contra la aplicación obligatoria del contrato-ley, emitiendo un dictamen sobre el particular

(artículos 415 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo). De esta manera, la negociación garantiza los frutos del contrato y evitará la discordia que pudiera existir entre los sindicatos que comparecen, con el objeto de ajustar el mayor número de pretensiones sociales.

Un valladar para los más vulnerables

Desde otro mirador – y con apoyo en las experiencias obtenidas por los sindicatos integrantes de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) – podemos afirmar que la negociación colectiva es actualmente satisfactoria y constituye un importante valladar ante los duros embates de una economía complicada y dolorosamente resentida por los obreros y sus familias, particularmente de aquellos que no están sindicados y que por ello son más vulnerables.

En los organismos tripartitos no siempre se atiende a la realidad económica

Es indiscutible que las condiciones de retribución y seguridad en el empleo, de otorgamiento de prestaciones sociales, de jornada de trabajo y de otras garantías similares, se logran con mayor eficacia y rendimiento social cuando se discuten, se acuerdan y se plasman en convenciones surgidas de la negociación colectiva – privativa de la figura sindical – que cuando se establecen por organismos tripartitos. En éstos no siempre se atiende a la realidad económica en que se presta el trabajo de los obreros, sino a imperativos macroeconómicos cuyas consideraciones están muy lejanas de las necesidades materiales que debe cubrir el salario por mandato constitucional.

La reciente aprobación en México de un aumento del 13 por ciento de los salarios mínimos generales – por debajo del 17 por ciento de inflación registrada – confirma los asertos anteriores y plantea la necesidad de revisar profundamente la integración y operatividad de una Comisión Nacional de Salarios Mínimos, de configuración tripartita, de la que emergieron los acuerdos aprobados por los votos de los representantes de los trabajadores.

Nueva cultura laboral que privilegia el diálogo

Con este antecedente, y con las críticas que la medida ha recibido de casi todos los sectores de la sociedad mexicana, 1999 se abre como un

año especialmente importante para medir la solidez de la negociación colectiva mexicana, pues al concurrir trabajadores y patrones a la revisión contractual de los salarios, se podrá observar si la nueva atmósfera de resolución de la problemática laboral que se ha venido auspiciando conjuntamente permite superar las complicaciones generadas por los bajos aumentos de los salarios mínimos y avanzar en la ruta de una nueva cultura laboral que privilegia el diálogo y el consenso en la contratación colectiva.

Ahora bien, ¿cuáles son las perspectivas de la negociación colectiva en México?

La CTM observa y actúa en el momento histórico de la nación desde varias posiciones, todas estrechamente relacionadas con los imperativos de la mundialización y con el papel y consideración que debe asignarse hoy a la clase obrera en nuestros procesos de inserción a escenarios de alta competencia industrial y comercial.

Retos que imponen los compromisos regionales

En ese clima ineludible de globalidad, los mexicanos debemos enfrentar los retos inmediatos que nos imponen los compromisos regionales con los Estados Unidos de América y con el Canadá, además de los que emergerán de la posible incorporación de nuestro país a un esquema de libre comercio con la Unión Europea y los que logren consolidarse en el corto plazo con países o bloques de la región centro y sudamericana.

Sindicatos con la misma flexibilidad que las empresas

Ante un panorama de estas características, es imprescindible reconocer que en las economías mundiales de la actualidad sólo prosperarán aquellos trabajadores y sindicatos que desarrollen las mismas habilidades y adquieran la misma flexibilidad que las empresas. Pero, para tener éxito, las empresas deben ser capaces de explotar nichos de mercado, adaptarse prácticamente de manera instantánea a los cambios en la demanda y tratar de ofrecer siempre un producto perfecto.

Si los trabajadores mexicanos tienen que adaptarse a las cambiantes condiciones de la producción, hay que invertir en el mejoramiento de sus habilidades conforme cambian las condiciones del mercado. Es necesario facilitarles el acceso a las herramientas y a los

recursos que requieran para «modernizarse» periódicamente, y darles el tiempo requerido para ello.

Trabajadores sin calificación

Según datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, al cierre del segundo semestre de 1996, la Encuesta Nacional del Empleo muestra que el 73,8 por ciento de la población mexicana ocupada a esas fechas carecía de una educación básica completa, ya que el 11 por ciento no contaba con ninguna instrucción, el 21,2 por ciento tenía la primaria incompleta, el 20,6 por ciento sólo había terminado la educación primaria, y el 20,9 por ciento cursó los primeros grados de la educación secundaria, sin haberla terminado.

Tenemos que aceptar entonces que la fuerza laboral mexicana está integrada en su mayoría por personas de gran capacidad individual que, sin embargo, carecen de una buena preparación escolar.

Por su parte, las empresas mexicanas están obligadas a considerar la productividad y la competitividad como una estrategia integral que le imprima un rumbo claro y preciso al esfuerzo del trabajador en los cambios y objetivos de la empresa, pues sólo con la revaloración del papel de empleados y trabajadores será factible lograr una inserción ventajosa en los nuevos mercados nacionales e internacionales.

Un programa que abre ventanas insospechadas

El reto empresarial implica que los programas de desarrollo sean permanentes; que cuenten con: sistemas de medición individual y colectiva de los avances registrados y de incentivos económicos; sistemas de participación de los trabajadores en la revisión, tanto del proceso de trabajo como de las soluciones a los problemas que presenten las nuevas metas (círculos de calidad, grupos de análisis del proceso productivo, etc.); detección eficaz de necesidades de capacitación y de formación de recursos humanos; procesos de transferencia y/o adaptación de tecnología; dar prioridad al mejoramiento administrativo de las empresas y al planeamiento estratégico; mejorar el ambiente de trabajo mediante técnicas modernas como la biomecánica o la ergonomía; y propiciar actividades de convivencia entre los trabajadores y sus familias para reforzar su autoestima individual y colectiva, entre otros puntos relevantes de una amplia agenda que

abre ventanas insospechadas a la nueva negociación colectiva mexicana.

¿Por qué es perfectamente factible incluir estos y otros temas similares en una visión avanzada de la negociación colectiva?

Dos requisitos de una nueva cultura laboral

Primero, porque en todo el mundo las empresas han comenzado a darse cuenta de que sus principales activos no son materiales: maquinaria, equipos, fábricas, sino el recurso humano. Y es a partir de la capacidad de innovación y del conocimiento adquirido por los trabajadores que las posibilidades empresariales de competitividad y productividad podrán concretizarse; y segundo, porque si no se incorporan la estabilidad en el empleo y la prosperidad de los trabajadores a la relación obrero-patronal, difícilmente podrá encarnar una nueva cultura del trabajo que permita avanzar en acuerdos de concertación sectorial para que los diferentes intereses puedan conquistar metas concretas.

Un nuevo sindicalismo que no abdica

En la búsqueda de nuevos derroteros para la negociación colectiva, en México contamos con dos poderosos instrumentos: una nueva concepción de la lucha sindical, acorde a las nuevas realidades y requerimientos del mercado laboral, y las bondades de la nueva cultura laboral que hemos venido formulando y construyendo conjuntamente trabajadores, empresarios y gobierno.

El nuevo sindicalismo que impulsamos en México no abandona su raíz histórica, ni su papel social. No abdica de la defensa intransigente de los derechos fundamentales de los trabajadores, ni de la lucha incesante por procurar un justo y digno disfrute de los productos de su trabajo que les permita una vida decorosa para ellos y sus familias. Pero, el nuevo sindicalismo que ofrecemos a la negociación colectiva y al diálogo social quiere ser propositivo y participativo; quiere ser moderno y solidario con los demás factores de la producción, sin renunciar al derecho inalienable a la libertad sindical y a la genuina representación de un sector esencial de la sociedad: los trabajadores; el nuevo sindicalismo en que confiamos busca en la concertación, el diálogo y el consenso las fórmulas idóneas que la complejidad mundial le presenta a la relación obrero-patronal mexicana; y quiere encontrar

en la educación y en la capacitación las nuevas herramientas para el bienestar y la felicidad de los trabajadores.

Acercamiento inédito revelador del clima nacional

Este nuevo sindicalismo que ofrecemos los trabajadores cetemistas ha dado ya muestras concretas de su renovada filosofía social al contribuir de manera decisiva al surgimiento de la nueva cultura laboral. En 1995, en medio de la peor crisis de nuestra historia, se produce un hecho insólito pero altamente revelador de lo que puede ser en el futuro cercano el clima nacional para la negociación colectiva como nueva vertiente de la concertación social y sectorial. Se da un acercamiento inédito en el país entre la CTM y la Confederación Patronal de la República de México (COPARMEX) para llegar a acuerdos basados en el diálogo y el consenso. Queda atrás entonces el debate en torno a la Ley Federal del Trabajo y emerge la voluntad de analizar los problemas laborales y de buscar soluciones de beneficio común, pero sobre todo de beneficio para la sociedad y para el futuro del país.

Un acuerdo firmado por los organismos cúpula

De esta manera la CTM y la COPARMEX firman, en julio de 1995, el acuerdo «Por una nueva cultura laboral». Posteriormente, en agosto de 1995, el Congreso del Trabajo y el Consejo Coordinador Empresarial – órganos cumbre de trabajadores y empresarios, respectivamente – lo ratifican y ponen en marcha los trabajos conjuntos en nueve mesas de trabajo que dan lugar, en agosto de 1996, a la firma de los «Principios de la Nueva Cultura Laboral», con la presencia y testimonio del Presidente de la República, Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León.

La nueva cultura laboral se propone fomentar la revaloración del trabajo humano; propiciar niveles de remuneración justos y equitativos; impulsar la capacitación de los trabajadores y empresarios como un proceso permanente y sistemático; estimular la creación de empleos

y la preservación de los existentes; favorecer en los centros de trabajo el cuidado del medio ambiente y la aplicación integral de reglas de seguridad e higiene, y consolidar la concertación y el diálogo como métodos idóneos para resolver los problemas de las relaciones obrero-patronales. En torno de esos objetivos se diseñaron principios básicos; principios de ética, y en materia de derechos laborales, procuración y aplicación de justicia laboral; principios en materia económica y en materia de educación, capacitación y productividad que, como ya se dijo, abren posibilidades inimaginables a la negociación colectiva y a la concertación sectorial.

Los instrumentos de arreglo laboral que hemos tocado en los párrafos precedentes nos permiten avizorar vetas muy interesantes para la exploración de la negociación colectiva en México, con lo cual nos pondremos en la ruta señalada por la Declaración de Viña del Mar, suscrita por los ministros participantes en la XI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos, realizada en Viña del Mar, Chile, los días 20 y 21 de octubre de 1998.

Indicadores promisorios

En efecto, extender la cobertura de la negociación colectiva al mayor número de sectores de la economía; prestar especial atención a la negociación de condiciones adecuadas para el trabajo de temporada, a subcontrato, a plazo determinado, a jornada parcial y otras formas diferentes del contrato permanente; y establecer o fortalecer los ámbitos del diálogo social tripartito o bipartito, hacerlo procurando el respeto a la libertad sindical, a los derechos de representación y autonomía consagrados en las legislaciones nacionales y, en general, observando las orientaciones que emanan de la Constitución y de los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, como lo dispone la Declaración de Viña del Mar, son los indicadores promisorios de lo que puede ser en México la materialización de la Nueva Cultura Laboral que se viene consolidando gradualmente.

Negociación colectiva y obligaciones internacionales

Shauna Olney¹

Funcionaria Jurídica Superior
Servicio de Libertad Sindical/OIT

Una paradoja

La negociación colectiva ocupa un lugar de honor en el sistema de relaciones laborales del Canadá. Existe un sólido marco para fomentar la negociación colectiva, el cual contribuye a que ésta sea uno de los medios fundamentales para determinar las modalidades y condiciones del empleo². A pesar de este marco que ya existe desde hace cincuenta años, el Canadá continúa figurando entre la minoría de países que todavía no ha ratificado el convenio internacional del trabajo relativo a la negociación colectiva³. Esta paradoja se añade al hecho de que el Canadá tiene que dar cuenta regularmente de sus actos ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT como consecuencia de las quejas presentadas por violaciones de los derechos de negociación colectiva.

Un papel fundamental

El Canadá ocupa un lugar importante en la historia de la Organización Internacional del Trabajo, no sólo por ser uno de sus miembros fundadores sino también porque estuvo en su territorio la Oficina Internacional del Trabajo cuando Europa se encontró en el ojo del huracán durante la Segunda Guerra Mundial⁴. El papel del Canadá en la Organización no ha disminuido: tanto el Gobierno como los representantes de los trabajadores y de los empleadores son miembros del Consejo de Administración⁵ y los delegados canadienses a menudo tienen gran peso en las deliberaciones de la Organización y de muchas de sus comisiones y comités. El Canadá desempeñó un papel fundamental en lo que respecta a la afirmación más reciente de los derechos fundamentales (incluido el de negociación colectiva), es decir, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁶.

Del compromiso nacional al internacional

Habida cuenta del papel que ha desempeñado en la escena internacional y su adhesión nacional a la negociación colectiva, ¿por qué el Canadá no ha podido, o quizás no ha querido, ratificar el Convenio relativo a la negociación colectiva? Asimismo, ¿qué perspectivas futuras existen? Estas dos preguntas se examinarán desde dos perspectivas. En primer lugar, se examinará el marco general que se ha establecido para la negociación colectiva: cuando se compara con el modelo que los órganos de control de la OIT⁷ han establecido a lo largo del tiempo para fomentar la negociación colectiva, el marco general del Canadá parece ejemplar. No obstante, su sistema tiene algunos defectos ya que algunos trabajadores no tienen los mismos derechos y protecciones de que disfrutaban los demás. También ha habido momentos en los que se ha suspendido la aplicación del sistema en lo que respecta a determinados trabajadores (principalmente los del sector público) por razones económicas. Los defectos del sistema señalados a la atención de los órganos de control de la OIT constituyen la segunda perspectiva desde la que se examinará el historial del Canadá.

Obligaciones derivadas de la calidad de Miembro

El Canadá, aunque no ha ratificado el principal convenio relativo a la negociación colectiva, es decir, el Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), no por ello deja de tener obligaciones internacionales en esta esfera. Todos los Estados Miembros de la Organización Internacional del Trabajo están obligados por los principios básicos de la

libertad sindical, incluido el derecho de negociación colectiva, que figuran en la Constitución de la Organización⁸. Como resultado de ello, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT está facultado para conocer las quejas sobre violaciones de la libertad sindical, aunque el país de que se trate no haya ratificado los convenios del caso. Habida cuenta de que el Canadá todavía no ha ratificado el Convenio núm. 98, el historial del Canadá en materia de negociación colectiva se ha examinado en virtud de ese procedimiento especial de queja. Sesenta de las 70 quejas presentadas contra el Canadá ante el Comité de Libertad Sindical desde 1951 se refieren a cuestiones de negociación colectiva.

Jurisdicción dividida

Antes de pasar al fomento de la negociación colectiva en el Canadá, cuando se examinan las posibilidades de ratificación no puede pasarse por alto la compleja estructura constitucional del país. Las cuestiones laborales son competencia tanto de la jurisdicción federal como de la provincial. Aunque el Canadá es la entidad internacional autorizada para ratificar los convenios, la jurisdicción encargada de su aplicación se divide entre la autoridad federal y las provinciales. En consecuencia, lo habitual ha sido proceder a la ratificación únicamente si las 13 jurisdicciones están de acuerdo y se comprometen a aplicar las disposiciones del Convenio⁹.

El marco canadiense de negociación colectiva

El Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98) establece que los Estados deben adoptar medidas para alentar y fomentar la negociación colectiva voluntaria¹⁰. Concretamente, se refiere al «pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria...». Se da importancia al carácter voluntario de la negociación colectiva, limitando así la función directa del Estado en ese proceso. No obstante, se incluye también el concepto de «fomento»: los Estados no tienen derecho a permanecer indiferentes en lo que respecta a la negociación colectiva.

Aunque los órganos de control de la OIT no han establecido un sistema «ideal» de negociación colectiva, sí han establecido prácticas y procedimientos que fomentan dicha negociación. En este contexto, cabe citar¹¹ el reconocimiento de sindicatos representativos a efectos

de la negociación colectiva, la negociación de buena fe, la prohibición de las prácticas laborales desleales y los procedimientos de mediación y conciliación, todo lo cual ya existe en todas las jurisdicciones canadienses¹².

Reconocimiento sindical o certificación oficial

Cuando un grupo de trabajadores decide sindicarse para negociar colectivamente, si el empleador no reconoce voluntariamente el sindicato se pone en marcha un procedimiento oficial de certificación. Se ha descrito la certificación como «el eje del moderno derecho del trabajo norteamericano»¹³. Por medio de este proceso se establecen derechos exclusivos de negociación a favor de los sindicatos que hayan logrado un determinado nivel de apoyo por parte de los trabajadores. Normalmente, un sindicato tiene que demostrar tener el apoyo de la mayoría de los trabajadores de una unidad negociadora¹⁴ para obtener la certificación.

Salvaguardias incorporadas

Para reconocer a los sindicatos como agentes negociadores exclusivos, los órganos de control de la OIT han insistido en la necesidad de determinadas salvaguardias: la certificación debe hacerla un órgano independiente, la organización representativa debe ser elegida por mayoría de votos de los trabajadores de la unidad de que se trate, un sindicato que no haya podido conseguir en una ocasión anterior un número suficiente de votos en una elección debe tener derecho a solicitar una nueva elección transcurrido un período determinado, y toda nueva organización debe tener derecho a exigir una nueva elección cuando haya transcurrido un plazo razonable¹⁵. Estas salvaguardias se han incorporado en el sistema canadiense. Consejos de trabajo independientes existentes en todo el país determinan si un sindicato tiene derecho a certificación. La legislación federal y provincial exige que se proceda a votación para obtener la certificación, pero pueden variar el nivel de apoyo necesario para efectuar una votación y los medios de demostrar que existe apoyo suficiente.

Votación de la representación

En algunas jurisdicciones la certificación puede obtenerse sin proceder a votación. Por ejemplo, en la Columbia Británica si el consejo admite que el 55 por ciento de los trabajadores

están regularmente afiliados al sindicato¹⁶, tiene que otorgar la certificación¹⁷. Si un sindicato tiene menos del 55 por ciento de afiliados que cumplan dicha condición pero no menos del 45 por ciento, se procede a efectuar una votación para determinar su representación¹⁸. Todos los empleados de la unidad negociadora participan en esa votación; y si la mayoría de los que depositan su papeleta (en comparación con los que tienen derecho a votar) lo hacen a favor de que el sindicato obtenga su representación, se concederá la certificación¹⁹. La situación canadiense es especialmente interesante porque en general un sindicato no tiene que demostrar que la mayoría de los trabajadores están afiliados, sino que la mayoría de los trabajadores apoyan al sindicato como agente negociador.

En algunos casos el consejo de trabajo puede certificar a un sindicato en calidad de agente negociador exclusivo sin necesidad de votación cuando el empleador sea culpable de una práctica laboral desleal que haya perjudicado al sindicato en sus esfuerzos por obtener el apoyo de la mayoría²⁰.

Obligación de representación equitativa

La presentación de una solicitud de certificación establece de por sí determinadas obligaciones por parte del empleador, que no puede modificar las modalidades y condiciones de empleo.²¹ Una vez lograda la certificación, el sindicato se convierte en el agente negociador de todos los trabajadores de la unidad negociadora, incluso de los que no están afiliados al sindicato. Como consecuencia de este derecho de representación exclusiva, el sindicato tiene la obligación de representar equitativamente a todos los trabajadores de la unidad negociadora²².

Negociación de buena fe

Cuando se ha concedido la certificación, cada parte puede pedir el comienzo de la negociación colectiva. Cuando así se hace, el empleador tiene que seguir absteniéndose de modificar unilateralmente las condiciones y modalidades de empleo²³, y tanto el sindicato como el empleador no sólo están obligados a negociar, sino a hacerlo de buena fe. La negociación de buena fe es importante a juicio de los órganos de control de la OIT «para el mantenimiento de un desarrollo armonioso de las relaciones profesionales»²⁴.

Aunque la negociación de buena fe no requiere que las partes lleguen a un acuerdo, sí requiere que hagan todo lo posible para concertar un convenio colectivo. En este contexto el Comité de Libertad Sindical ha señalado la importancia de que las negociaciones sean auténticas y constructivas y de que se eviten retrasos injustificados²⁵. Asimismo, el Comité ha declarado que cuando se llega a un acuerdo éste tiene que ser vinculante para las partes²⁶, como así ocurre en lo que respecta a los convenios colectivos en la legislación canadiense. En el Canadá, los convenios colectivos pueden incluir todos los temas que las partes deseen incorporar.

Servicios de conciliación y mediación

Habida cuenta de que están en juego intereses divergentes, las partes en la negociación colectiva no siempre pueden llegar a un acuerdo sin la ayuda de un tercero neutral. En todo el Canadá se reconoce la importancia de la conciliación y la mediación como medio para ayudar a las partes a llegar voluntariamente a un acuerdo. Se proporcionan servicios de conciliación o mediación para contribuir a restablecer el diálogo y tener en cuenta diferentes posibilidades, pero al final sigue correspondiendo a las partes decidir qué condiciones aceptan, si aceptan alguna. Los órganos de control han destacado la importancia de mantener la autonomía de las partes con respecto al mecanismo de solución de controversias²⁷.

Arbitraje voluntario

Algunas jurisdicciones canadienses también prevén el arbitraje voluntario. Por ejemplo, en Ontario, cuando se ha notificado el comienzo de la negociación, las partes pueden acordar por escrito someter a arbitraje definitivo y vinculante todas las cuestiones que no lleguen a resolverse²⁸. Aunque el arbitraje tiene por resultado la imposición de un convenio colectivo, se mantiene la autonomía de las partes en la negociación ya que cada una decide si acepta someterse a arbitraje.

Imposición del primer convenio colectivo

En algunas jurisdicciones canadienses existe una excepción general del carácter voluntario de la negociación colectiva ya que el primer convenio colectivo se impone obligatoriamente. La Comisión de Expertos admite que si

bien el arbitraje impuesto a solicitud de una sola de las partes es de manera general contrario al principio de negociación voluntaria de los convenios colectivos, puede admitirse una excepción en aquellos casos en que existan disposiciones que, por ejemplo, permitan a las organizaciones de trabajadores iniciar este procedimiento para la firma del *primer* convenio colectivo. Como la experiencia demuestra que el acuerdo del primer convenio colectivo es frecuentemente uno de los pasos más difíciles en el establecimiento de sanas relaciones profesionales, este tipo de disposiciones puede considerarse como mecanismos y procedimientos que facilitan la negociación colectiva²⁹. Diversas jurisdicciones canadienses reconocen las dificultades de concertar un primer convenio colectivo. Por ejemplo, en Ontario, cuando las partes no pueden concertar un primer acuerdo, cualquiera de ellas puede solicitar al consejo de trabajo que emita una directiva para que el convenio se concierte mediante arbitraje. El consejo, para determinar si ordena el arbitraje, examina si el empleador se ha negado a reconocer la autoridad negociadora del sindicato, si la posición negociadora ha tenido carácter inflexible y si ha habido algún intento de oponerse a los esfuerzos razonables o rápidos de concertar un convenio colectivo³⁰.

Transferencias de empresas

Otro aspecto digno de destacar del sistema canadiense de negociación colectiva es el que protege los derechos de negociación y los convenios colectivos cuando se produce la venta o transferencia de una empresa. Según el derecho civil, cuando varían las partes en un convenio colectivo se extinguen el convenio y los derechos de negociación del sindicato³¹. La legislación aplicada en diversos lugares del Canadá atenúa esta situación al establecer que en algunos casos los empleadores sucesores están obligados por los términos del convenio colectivo anteriormente existente y tienen que reconocer los derechos de negociación del sindicato³².

Excluidos del sistema

El marco uniforme de negociación colectiva del Canadá arriba descrito tiene claramente por finalidad alentar y fomentar la negociación colectiva. Sin embargo, no todos los trabajadores tienen derecho a beneficiarse de este sistema. Dos tipos de trabajadores quedan excluidos: los que lo están completamente en virtud de la legislación general y aquellos cuyos dere-

chos se encuentran suspendidos en ocasiones en virtud de legislación especial. No obstante, los derechos establecidos en el Convenio núm. 98 deben reconocerse a todos los trabajadores, excepto a una poca numerosa categoría de funcionarios públicos³³.

Exclusión de algunas categorías de trabajadores

Un grupo de trabajo gubernamental encargado de la revisión del Código del Trabajo reconoció que «si bien el Canadá cumple en líneas generales el Convenio núm. 98 de la OIT relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, no lo ha ratificado porque en algunas jurisdicciones los trabajadores agrícolas o los pertenecientes a determinadas profesiones están excluidos de la negociación colectiva»³⁴. Este es un punto que el Comité de Expertos ha planteado varios años en el contexto de la obligación del Canadá de presentar información acerca del Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), que sí ha ratificado. Muy recientemente, el Comité señaló que determinados trabajadores agrícolas y hortícolas de las provincias de Alberta, Ontario y Nueva Brunswick están excluidos de la aplicación de la legislación en materia de relaciones laborales. Por consiguiente, no gozan de la protección establecida con respecto al derecho de sindicación y de negociación colectiva³⁵.

Ontario declara nulos los derechos y convenios de determinadas categorías de trabajadores

El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha examinado recientemente algunos de los cambios legislativos introducidos en Ontario, uno de los cuales consistió en limitar aún más las categorías de trabajadores con derecho a beneficiarse del marco obligatorio de negociación colectiva. Quedan excluidos de esos derechos y protecciones los trabajadores domésticos, los trabajadores agrícolas y hortícolas, los arquitectos, los agrimensores, los abogados y los médicos³⁶. Asimismo, la Ley de Relaciones Laborales de Ontario no reconoce los derechos de negociación de los actuales agentes negociadores y declara nulos los convenios colectivos ya existentes de esos grupos. El Comité de Libertad Sindical adoptó recomendaciones decisivas: se pidió al Gobierno que adoptase las medidas necesarias para garantizar que los

grupos excluidos tuvieran acceso al mecanismo y los procedimientos que facilitan la negociación colectiva; que volviera a certificar a las organizaciones representativas de esos trabajadores; y que revalidara todos los convenios colectivos por ellos concertados³⁷. Aunque los órganos de control están obligados a señalar dónde se niega el acceso al mecanismo de negociación colectiva a grupos de trabajadores, probablemente sean más críticos en los casos de aquellos trabajadores que, después de haber estado incluidos en el sistema, de repente se encuentran desposeídos de sus derechos y de la protección de que gozaban anteriormente. La injerencia en convenios colectivos vigentes concertados libremente parece haber constituido un factor especialmente agravante en el caso de Ontario.

Imposición por ley de niveles salariales

El Comité de Libertad Sindical también ha tenido varias oportunidades de examinar casos de la segunda categoría de trabajadores excluidos – aquellos que normalmente se encuentran dentro del sistema pero que de vez en cuando ven suspendidos sus derechos como consecuencia de la adopción de legislación especial. Entre 1991 y 1994 se presentaron 20 quejas contra el Canadá sobre recortes o congelaciones de salarios o la postergación de aumentos salariales en el sector público³⁸. En estos casos se suspendían las disposiciones de convenios colectivos vigentes ampliando obligatoriamente su duración o imponiendo por ley niveles salariales, independientemente de las condiciones establecidas. Estos casos han dado origen a lo que se considera oficiosamente «jurisprudencia canadiense». No sólo se refieren al Gobierno federal sino también a los de la Columbia Británica, Manitoba, Nuevo Brunswick, Nueva Escocia, Terranova, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo, Quebec y Yukon. Aunque a principios del decenio de 1990 hubo una multitud de casos de este tipo, también se presentaron al Comité casos similares en el decenio de 1980³⁹.

El Comité de la OIT expresa preocupación por el gran número de casos

Estos casos se referían a medidas de estabilización económica impuestas por ley que tuvieron como efecto suspender la negociación colectiva, por lo menos en lo que respecta a los salarios. Aunque el Comité de Libertad Sindi-

cal mostró cierta deferencia hacia el Gobierno en sus intentos de superar difíciles problemas económicos, y reconociendo que el carácter especial del servicio público requiere alguna flexibilidad en lo relativo a la aplicación de los principios de negociación colectiva, se vio obligado a expresar su preocupación por el gran número de casos presentados y la manera en que se habían impuesto algunas de esas medidas. A juicio del Comité «el número elevado de quejas presentadas en estos últimos años revela, tanto a nivel federal como provincial, serias y profundas dificultades para llegar a acuerdos en lo que respecta a la determinación de las condiciones de empleo en el sector público de Canadá»⁴⁰. El Comité sugirió que el Gobierno hiciera uso de la asistencia de la OIT para encontrar una solución a esos problemas, y en particular se recomendó el envío de una misión consultiva⁴¹.

Medida excepcional o violación

Aun teniendo en cuenta las graves dificultades financieras y presupuestarias con que se enfrentan los gobiernos, es preciso cumplir determinadas condiciones antes de poder limitar los derechos de negociación colectiva. En primer lugar, el Gobierno tiene que aducir motivos «urgentes»⁴² o «apremiantes»⁴³ de interés económico nacional. En segundo lugar, todas las restricciones tienen que imponerse como medidas «excepcionales», que por definición son temporales. Cuando la duración de la restricción es especialmente larga, o se prorroga, hay más posibilidades de que el Comité considere que existe violación. En un caso relativo a la segunda prórroga de la vigencia de la Ley de Indemnizaciones del Sector Público se criticó gravemente al Gobierno federal por imponer de este modo restricciones salariales durante un total de seis años en el sector público⁴⁴. El Comité, que ya había examinado la ley original y su primera prórroga, y había recomendado volver a la libre negociación colectiva normal⁴⁵, «deploró» que el Gobierno no hubiese aplicado sus recomendaciones anteriores y lamentó profundamente que una vez más no se hubiese dado preferencia a la negociación colectiva⁴⁶. Asimismo, expresó su preocupación por el peligro de institucionalizar el recurso a la legislación para hacer frente a las cuestiones salariales en el sector público⁴⁷.

El Comité se muestra favorable a la protección de los trabajadores peor pagados

La tercera condición que debe cumplirse antes de limitar la negociación colectiva es la de que existan salvaguardias adecuadas para proteger los niveles de vida de los trabajadores. El Comité se ha mostrado más comprensivo de la posición del Gobierno en los casos en que se ha intentado proteger a los trabajadores peor pagados o aplicar medidas de equidad en materia de remuneraciones⁴⁸. Por otra parte se considera que la legislación encaminada a suprimir la retroactividad de los acuerdos sobre equidad en materia de remuneraciones constituye un factor agravante⁴⁹.

Función de la negociación colectiva

Una cuestión pertinente es si la negociación colectiva todavía desempeña alguna función, por limitada que sea. Por ejemplo, si todavía se someten a negociación todas las condiciones de trabajo y todas las prestaciones además del salario, éste será un factor a tener en cuenta⁵⁰. Otro factor de esta clase es si la legislación simplemente aplaza los aumentos salariales o bien los niega por completo⁵¹. La injerencia en las condiciones establecidas en los convenios colectivos vigentes, sin esperar a su expiración, se considera con desaprobación⁵².

Consulta adecuada

Por último, un factor importante que influye en la idea que se tiene de las medidas de restricción salarial en el sector público es el de si antes de imponer los cambios se celebran consultas adecuadas con todas las partes interesadas: «Cuando un gobierno se propone modificar las estructuras de negociación en las que interviene directa o indirectamente como empleador, es particularmente importante que se siga un procedimiento adecuado de consulta, en cuyo marco todas las partes interesadas puedan discutir aquellos objetivos propuestos que se consideren de interés general para la nación». Las consultas deben emprenderse de buena fe y las partes deben disponer de toda la información necesaria para tomar una decisión fundada⁵³. Si el Gobierno consulta de antemano a las partes, no sólo conseguirá soluciones que puedan proponer los que tienen un punto de vista diferente, sino que además, cuando sea capaz de convencer a las partes de la importancia de determinadas

medidas, podrá ver facilitada su aplicación, con lo que se mantendrá un clima armonioso en las relaciones laborales. Aunque no cabe considerar que las consultas sean una negociación colectiva, sí constituyen un paso en la dirección del respeto de la autonomía de las partes y los intereses de los que se verán afectados significativamente.

No puede negarse el papel fundamental de la negociación colectiva en las relaciones laborales canadienses. Tampoco cabe negar la función del Estado para alimentar un sistema que ya tiene fuertes raíces. ¿Estará dispuesto el Canadá a firmar internacionalmente su aceptación del derecho de negociación colectiva ratificando el Convenio núm. 98? Habida cuenta de que los programas de estabilización económica han alcanzado sus objetivos, el penoso proceso de agilización del servicio público ya se ha completado en la mayoría de jurisdicciones, y teniendo presente que el Gobierno federal ha iniciado con orgullo un presupuesto equilibrado, cabe esperar que los 20 casos del sector público pasen a tener únicamente un interés histórico. Como resultado de todo ello, los restantes obstáculos a la ratificación parecen relativamente secundarios, aunque todavía se requieren algunos ajustes. Si la ratificación del Convenio núm. 98 fuera prioritaria en la agenda política del Canadá, ¿sería posible adoptar medidas para convencer a las provincias para que efectuasen los ajustes necesarios? Desde un punto de vista político, puede ser útil aplazar la ratificación hasta que pueda coincidir con un acontecimiento importante. ¿Acaso un cincuentenario?

Notas

¹ Las opiniones expresadas en el presente artículo son las de la autora y no reflejan necesariamente las de la Oficina. La autora agradece a Bernard Gernigon sus observaciones sobre el borrador.

² Por ejemplo, aproximadamente el 50 por ciento de todos los trabajadores de la jurisdicción federal están amparados por convenios colectivos: *Canada Labour Code* (Código de Trabajo del Canadá), *Part I Review: Seeking a balance* (Canadá, 1996), pág. 17.

³ En febrero de 1999 el Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) había sido ratificado por 140 países (aproximadamente el 80 por ciento de los Estados Miembros de la OIT). Otros dos convenios complementan el Convenio núm. 98 en la esfera de la negociación colectiva: el Convenio relativo a las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). El Canadá no los ha ratificado.

⁴ La Oficina Internacional del Trabajo estuvo en Montreal de 1940 a 1946.

⁵ En la actualidad el Gobierno del Canadá es miembro titular del Consejo de Administración de la OIT. El representante de los trabajadores también es miembro titular y el de los empleadores es miembro adjunto.

⁶ El Embajador Mark Moher, miembro del Gobierno del Canadá, presidió la Comisión de la Conferencia durante la 86.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 1998. Cuando el plenario de la Conferencia adoptó la Declaración, se reconoció por unanimidad el importante papel desempeñado por el Embajador Moher.

⁷ A saber, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones – comisión de expertos independientes que se ocupa ante todo de examinar los informes periódicos sobre convenios ratificados – y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT – comité tripartito que examina las quejas relativas a violaciones de los principios de libertad sindical-. Una importante distinción entre ambos es que la jurisdicción de la Comisión de Expertos se deriva en general del hecho de que un país haya ratificado un convenio. En cambio, no se requiere la ratificación para presentar una queja ante el Comité de Libertad Sindical.

⁸ Véase el Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de Fildelfia que figura como anexo de la Constitución. Esta obligación se ha reafirmado recientemente cuando en junio de 1998 se adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el Trabajo, que en su artículo 2 declara que «todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los Convenios [...] tienen un compromiso que se deriva de su mera pertinencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe [...] la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva [...]».

⁹ Véase OIT: *Libertad Sindical y Negociación Colectiva*, Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Ginebra, 1994), párrafo 315; *Canada Labour Code* (Código de Trabajo del Canadá), *Part I Review: Seeking a balance* (Canadá, 1996), pág. 29.

¹⁰ Artículo 4.

¹¹ Véanse OIT: *Estudio General*, op. cit., capítulo 10, y OIT *Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT* (cuarta edición (revisada), Ginebra, 1996), capítulo 14.

¹² La única excepción corresponde a la negociación de buena fe, a la que no se hace referencia concreta en la legislación de Saskatchewan. No obstante, en el capítulo 11 de la Ley Sindical de Saskatchewan se declara que constituye una práctica laboral desleal el hecho de que un empleador no negocie colectivamente con un sindicato representativo, o se niegue a hacerlo.

¹³ W. B. Rayner: *The law of collective bargaining* (Ontario, Carswell, 1995), pág. 12-1.

¹⁴ Corresponde al Consejo de Trabajo determinar qué es una unidad de negociación «adecuada». El Consejo examinará diversos factores, el más importante de los cuales es si los empleados de la unidad comparten una comunidad de intereses con respecto a la naturaleza del trabajo, las condiciones laborales, etc.

¹⁵ Véase *Estudio General*, op. cit., párrafo 240. Véase también el caso núm. 1743 (Quebec), 295.º informe, párrafo 80.

¹⁶ La prueba de la afiliación varía según la jurisdicción. Por ejemplo, en la Columbia Británica se determina teniendo en cuenta las tarjetas de afiliación firmadas. En Alberta y a nivel federal también se requiere el pago de una

cuota de entrada (véase Reglamento de Relaciones Laborales de Columbia Británica, capítulo 3; Código de Relaciones Laborales de Alberta, capítulo 31; Reglamento del Consejo de Relaciones Laborales del Canadá, capítulo 24).

¹⁷ Código de Relaciones Laborales de Columbia Británica, capítulo 23.

¹⁸ *Ibid.*, capítulo 24. A nivel general y en Quebec el sindicato tiene que demostrar que entre el 35 y el 50 por ciento de los empleados de la unidad están afiliados al sindicato: Código de Trabajo del Canadá, capítulo 29; Código de Trabajo de Quebec, capítulo 28.

¹⁹ Código de Relaciones Laborales de Columbia Británica, capítulo 25.

²⁰ Por ejemplo, véase el capítulo 14 del Código de Relaciones Laborales de Columbia Británica y el capítulo 40 de la Ley de Relaciones Laborales de Manitoba.

²¹ Véase, por ejemplo, el capítulo 24 del Código de Trabajo del Canadá.

²² Por ejemplo, en el capítulo 37 del Código de Trabajo del Canadá se determina que el sindicato «no actuará de manera arbitraria o discriminatoria, o de mala fe, en representación de ninguno de los empleados de la unidad en lo que respecta a los derechos reconocidos por el convenio colectivo...»

²³ Por ejemplo, véase el capítulo 50 del Código de Trabajo del Canadá.

²⁴ Véase *Recopilación de decisiones*, op. cit., párrafo 814. Véase también el párrafo 243 del *Estudio General*, op. cit.

²⁵ *Recopilación de decisiones*, op. cit., párrafos 815-818.

²⁶ *Ibid.*, párrafo 818.

²⁷ Véase *Recopilación de decisiones*, op. cit., párrafo 859, y *Examen General*, op. cit., párrafos 246 y 247.

²⁸ Ley de Relaciones Laborales de Ontario, capítulo 40.

²⁹ *Estudio General*, op. cit., párrafo 257.

³⁰ Ley de Relaciones Laborales de Ontario, capítulo 43. Véase también Código de Trabajo de Quebec, capítulo 93.1, y Ley de Relaciones Laborales de Manitoba, capítulo 87.

³¹ Véase Rayner, op. cit., pág. 14-1.

³² Véase, por ejemplo, Código de Trabajo del Canadá, sección 44, y Código de Relaciones Laborales de Alberta, capítulo 44.

³³ El artículo 6 establece lo siguiente: «El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado...». Con arreglo a lo establecido en el artículo 5, también pueden excluirse las fuerzas armadas y la policía.

³⁴ *Seeking a balance*, op. cit., pág. 30. Véase también, J. Mainwaring: *Canada as an ILO member – Performance and potential* (Ontario, 1968), pág. 19.

³⁵ Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, diciembre de 1998.

³⁶ Ley de Relaciones Laborales de Ontario, sección 1 (3) (a) y sección 3.

³⁷ Caso núm. 1900 (Ontario), 308.º informe del Comité de Libertad Sindical, párrafo 194.

³⁸ Casos núms. 1603 (Columbia Británica), 1604 (Manitoba), 1605 (Nueva Brunswick), 1606 (Nueva Escocia), 1607 (Terranova), 1616 (Gobierno federal), 1624 (Nueva Escocia), 1715 (Manitoba), 1722 (Ontario), 1733 (Quebec), 1747 a 1750 (Quebec), 1758 (Gobierno federal), 1779 (PEI), 1800 (Gobierno federal), 1801 (isla del Príncipe Eduardo), 1802 (Nueva Escocia) y 1806 (Yukon).

³⁹ Véanse los casos núms. 1147 (Gobierno federal), 1171 (Quebec), 1172 (Ontario), 1329 (Columbia Británica).

⁴⁰ Véanse los casos núms. 1733, 1747, 1748, 1749, 1750 (Quebec), 299.º informe, párrafo 237.

⁴¹ En efecto, en 1985 la OIT envió una misión al Canadá. A este respecto consúltese el Informe de la misión al Canadá que se adjunta a los casos núms. 1172, 1234, 1247 y 1260 en el 241.º informe del Comité de Libertad Sindical.

⁴² Véanse los casos núms. 1733, 1747, 1748, 1749, 1750 (Quebec), 299.º informe del Comité de Libertad sindical.

⁴³ Caso núm. 1616 (Gobierno federal), 284.º informe, párrafo 635.

⁴⁴ Caso núm. 1800 (Gobierno federal), 299.º informe del Comité de Libertad Sindical.

⁴⁵ Caso núm. 1616, 284.º informe, párrafo 641; caso núm. 1758, 297.º informe, párrafo 230.

⁴⁶ Caso núm. 1800, *op. cit.*, párrafos 178 y 183.

⁴⁷ *Ibid.*, párrafo 182.

⁴⁸ Véanse los casos núms. 1604 (Manitoba), 1605 (Nuevo Brunswick) y 1606 (Nueva Escocia) en el 284.º informe y el

caso núm. 1722 (Ontario) en el 292.º informe del Comité de Libertad Sindical.

⁴⁹ Caso núm. 1607 (Terranova), 284.º informe del Comité de Libertad Sindical.

⁵⁰ Véase el caso núm. 1604 (Manitoba), en el 284.º informe, párrafo 322.

⁵¹ Véanse los casos núms. 1605 (Nueva Brunswick), párrafo 501 y 1606 (Nueva Escocia), párrafo 543, en el 284.º informe del Comité de Libertad Sindical.

⁵² Véanse los casos núms. 1779 y 1801 (isla del Príncipe Eduardo), párrafo 543, en el 284.º informe del Comité de Libertad Sindical.

⁵³ Véanse los casos núms. 1802 (Nueva Escocia), párrafo 281, del 299.º informe y núm. 1806 (Yukon), párrafo 126 del 300.º informe. En un contexto ligeramente diferente, véase el caso núm. 1928 (Manitoba), párrafo 183, y el caso núm. 1943 (Ontario), párrafo 230, en el 310.º informe del Comité de Libertad Sindical.

El rigor de la crisis económica no basta para explicar que no se aborden los asuntos planteados por las organizaciones sindicales

Sette Dieng

Formador sindical

Secretario nacional de educación sindical y formación
Unión Nacional de Sindicatos Autónomos del Senegal (UNSA)

El Convenio núm. 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ratificado en 1961 por el Gobierno del Senegal poco después de la independencia, sigue estando estrechamente vinculado, en lo que se refiere a los sindicatos y los trabajadores, al convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Estas dos normas internacionales del trabajo son indisociables por cuanto la existencia de organizaciones de trabajadores no puede concebirse sin la libertad de sindicación, de la que se deriva la libertad sindical y la protección de que es objeto en general por parte de la ley fundamental del país. Considerando paralelamente la interacción de los dos principios constitutivos de cada uno de estos convenios, puede decirse también que si no se reconoce el derecho de sindicación, la negociación colectiva libre y voluntaria es imposible.

Debilitamiento después de la independencia

Es preciso reconocer que en el Senegal, si bien algunos años antes de la independencia la vitalidad y combatividad de las organizaciones sindicales permitió elaborar y aplicar numerosos convenios colectivos aplicables al conjunto de ramas profesionales de la actividad económica nacional, la negociación colectiva pronto se vio debilitada como consecuencia a la vez de la tendencia centripeta a un monopolio de representación de los trabajadores, por lo menos hasta 1976, y de planes de ajuste estructural que socavaron seriamente las filas sindicales al mismo tiempo que redujeron el margen de maniobra de los Estados.

Revisión del Código de Trabajo

Debido a ello, el Senegal, al igual que los demás países de la subregión, registró lo que cabría denominar un «ajuste diferido», tanto mayor por cuanto existían condiciones más radicales, a lo que se sumaron políticas de liberalización en todos los sentidos, una de cuyas consecuencias para los trabajadores fue la revisión en un sentido menos protector de la legislación social y especialmente del Código de Trabajo. La negociación colectiva, como fundamento de las relaciones profesionales, se encuentra actualmente reducida a un mínimo en detrimento del progreso social, lo que origina conflictos en esas relaciones y también retrocesos, como demostró en 1998 el grave conflicto registrado entre el Gobierno y el Sindicato Unico de Trabajadores de la Electricidad, cuya dirección, por haberse opuesto a la privatización indiscriminada del subsector eléctrico, fue encarcelada o perseguida y despedida.

Dar de nuevo primacía a lo social

Hoy en día, cuando se reconoce unánimemente que la crisis económica tiene carácter estructural y una dimensión mundial que tiende a condicionar el margen de maniobra de los agentes del diálogo social (gobierno, empleadores y trabajadores), es forzoso reconocer la necesidad de que lo social recobre su primacía como finalidad del trabajo y de la producción de riqueza, y de los valores que de ello se derivan. Este es el sentido que es preciso dar a la aplicación de las normas internacionales del trabajo y en especial al Convenio núm. 98 de la OIT, que consagra la autonomía de la

libre sindicación de los trabajadores y la necesidad de fomentar el diálogo social mediante la negociación colectiva.

Experiencias prácticas de la negociación colectiva

Después de duras luchas de los sindicatos de los países africanos bajo el dominio colonial francés, la promulgación del Código de Trabajo de Ultramar (15 de diciembre de 1952) condujo a negociar los principales convenios colectivos, algunos de los cuales todavía rigen las relaciones profesionales, en especial en el Senegal. Cabe señalar que anteriormente el decreto francés de 20 de marzo de 1937 aplicable a los territorios de ultramar estableció comisiones paritarias de empleadores y trabajadores y autorizó la concertación de convenios colectivos en los sectores industriales, comerciales y de los transportes, quedando excluidos sin embargo los trabajadores de la agricultura y las minas. En lo que respecta al período posterior a la aplicación del Código de Trabajo de Ultramar, es preciso reconocer que la ley de 15 de junio de 1961 relativa al Código de Trabajo senegalés no hizo sino reproducir los niveles de negociación establecidos antes de la independencia: 36 convenios colectivos y sus correspondientes reglamentos relativos a la protección social y la negociación colectiva se aprobaron durante ese fructífero período.

Un cuadro legislativo inadaptado

El pluralismo en vigor en aquella época y la fuerza de las organizaciones de trabajadores vigorizada por la lucha por la independencia condujeron a una intensa producción normativa que durante mucho tiempo constituyó el esqueleto del marco legislativo y reglamentario de las relaciones laborales. Como se verá más adelante, la inadaptación de ese marco cuestiona gravemente los mecanismos de negociación colectiva, afectados también por la tendencia al monopolio de la representación heredada de la época de partidos únicos. De ahí la confusión mantenida a sabiendas sobre los instrumentos de diálogo social, invocado demasiado frecuentemente por la patronal y el gobierno para preparar la represión y regresión económica y antisindical.

Niveles de consulta

Todavía hoy, las organizaciones de trabajadores conquistan la negociación colectiva al precio de largas luchas y de tensiones sociales.

Los principales niveles de consulta son los siguientes:

- El *Consejo Económico y Social*, establecido en 1963, el cual debe ocuparse de todas las cuestiones de carácter económico y social respecto de las cuales emite dictámenes que no obligan al gobierno. Las organizaciones sindicales están representadas en él, pero la importancia de esa institución habría sido mayor para los sindicatos si hubiese prestado más interés a los debates que se registran en la sociedad y examinado las consecuencias sociales dramáticas que resultan de las políticas económicas derivadas de los planes de ajuste estructural. Si el Consejo Económico y Social ejerciera funciones de vigilancia y aviso en esta esfera, podría constituir una institución esencial para definir y elegir las políticas, pero a pesar de la presencia de representantes de los trabajadores no es éste el caso.

- El *Consejo Consultivo Nacional del Trabajo y la Seguridad Social* (CCNTSS), establecido en virtud del artículo L205 del Código de Trabajo y estructurado en virtud del decreto ley núm. 61452 de 29 de noviembre de 1961.

Este organismo tiene por misión estudiar los problemas relacionados con el trabajo y la seguridad social. En teoría, su consulta y dictamen son obligatorios en lo que respecta a todos los proyectos de ley relativos al trabajo y la seguridad social.

El Consejo Consultivo tiene una composición tripartita y es preciso consultarlo en caso de que se amplíe un convenio colectivo, por ejemplo en materia de higiene y seguridad en el trabajo. Otra función importante del CCNTSS es que, en ausencia de leyes y reglamentos, puede formular propuestas y remitirlas al ministro de Trabajo. También puede llevar a cabo encuestas en caso necesario y utilizar los servicios de la administración laboral para obtener toda clase de informaciones que considere útil para realizar su misión. Las modalidades de funcionamiento y la eficacia del Consejo Consultivo no son muy buenas a pesar de la importancia que hubiese podido tener en la solución de los problemas laborales y de seguridad social.

- El *Comité Técnico Nacional de Higiene y Seguridad*, de composición tripartita. Se estableció en virtud del artículo 210 del Código de Trabajo y se constituyó con arreglo a lo dispuesto

en el decreto ley 69137 de 12 de febrero de 1969. Debe consultarse en lo que respecta a todas las cuestiones relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo. La entrada en vigor del decreto 94244 relativo a los comités de higiene y seguridad en el trabajo habría podido mejorar los resultados del comité nacional. Cabe señalar que el accidente de la SONACOS (explosión de un camión cisterna de amoníaco en una fábrica de aceite) el 24 de marzo de 1992, que se cobró más de 200 víctimas mortales y causó innumerables inválidos, habría podido situar nuevamente en un primer plano las cuestiones de seguridad, pero nada se hizo a este respecto. Hasta ahora, las víctimas y sus derechohabientes no disponen de ningún informe publicado sobre el accidente, ni pueden entablar ninguna acción judicial penal ni civil.

Es éste un ejemplo de estructura de negociación colectiva ineficaz e incapaz de cumplir su misión original.

Al parecer, la negociación colectiva en el ámbito de la empresa ha adquirido cada vez mayor importancia. La legitimidad del delegado (o delegada) del personal no puede cuestionarse en su calidad de representante de los trabajadores, al igual que no puede serlo su conocimiento de los problemas de la empresa. Habida cuenta de que la ley senegalesa todavía no ha reconocido la existencia jurídica de la sección sindical de empresa, el delegado del personal casi siempre es elegido en la lista presentada por un sindicato y se encarga de representar a los trabajadores que lo han elegido y al sindicato al que pertenece. Puede contar con la ayuda de un representante de su sindicato (lo que únicamente se tolera pero no está previsto expresamente en la ley) y tiene capacidad legal para participar en la negociación colectiva (condiciones laborales, salarios, higiene y salud, etc.), ya que lo que haga obliga a sus colegas y a sus mandantes, los trabajadores. Sobre todo en muchas empresas importantes, los convenios colectivos convencionales se deben en gran medida a los delegados del personal. A esta función fundamental cabe oponer no obstante los siguientes límites bastante graves:

- el límite de la eficacia de los acuerdos convencionales;
- el límite del nivel de formación de los delegados (en materia sindical y de economía y gestión);
- el límite que imponen a la libertad y a la capacidad de negociación de los delegados las presiones que puede ejercer el empleador en un terreno reservado a la empresa.

Una válvula de seguridad

El Comité Nacional de Concertación (CNC) no está previsto en la legislación social. Tiene una función «política». Organizado en virtud del decreto ley 75114 de 23 de enero de 1975, el CNC reúne a gobierno, empleadores y trabajadores con la finalidad de que los interlocutores sociales deliberen sobre las políticas de salarios, de precios y de empleo. Establecido en 1975 cuando se inició la crisis de la economía del cacahuete (maní) que después se extendió a muchos sectores de la economía nacional, el CNC era en realidad un «lugar de parloteo» en el que no se adoptaba ninguna decisión ni compromiso. Desde el punto de vista del contenido de la negociación colectiva, los sindicatos consideran que este comité es una «válvula de seguridad» que permite desactivar la bomba social, y un desahogo para los sindicalistas.

La administración del trabajo ejerce diversas competencias en las relaciones laborales: contratación, conciliación, control de la aplicación de la legislación y la reglamentación social, elaboración y definición de la política general del trabajo y la seguridad social, y solución de conflictos. Carece de medios materiales para cumplir su misión.

Representación de los trabajadores en las instituciones de previsión social

Jubilados de la seguridad social

Esta representación se efectúa a nivel de los consejos de administración de esas instituciones en porcentajes que no satisfacen a la mayoría de organizaciones de trabajadores. Muchas de ellas consideran que su representación es parcial y arbitraria. Además, no ha podido tener efectos notables en lo que se refiere a valorizar las pensiones de jubilación ni otras prestaciones sociales (por ejemplo, los subsidios familiares o la protección económica de las víctimas de accidentes de trabajo). No obstante, los órganos de decisión de esas instituciones habrían podido desempeñar una función decisiva estableciendo un sistema de redistribución de los ingresos más equitativo.

Comisiones mixtas paritarias

Estas comisiones se convocan de forma irregular en el sector privado para firmar los convenios de revalorización de salarios (bajo el patrocinio del Ministerio de Trabajo). No obstante, para que estos acuerdos puedan apli-

carse en general la administración laboral tiene que dictar las órdenes correspondientes. A menudo estas comisiones se convocan por presión de los sindicatos, como ocurrió por ejemplo después de la devaluación del franco CFA en enero de 1994. No tienen que reunirse con ninguna periodicidad determinada.

Estatuto especial de la administración pública

Los principales mecanismos de negociación colectiva de los trabajadores de la administración pública son los siguientes:

Comisiones administrativas paritarias (CAP)

Tienen un mandato de tres años y se encargan de gestionar la promoción y reclasificación de los trabajadores de que se trate. Actualmente, los mandatos de las CAP de la administración pública han expirado sin que se hayan celebrado nuevas elecciones, y el gobierno las ha sustituido por comisiones especiales a pesar de las protestas de los sindicatos de sanidad y educación que se consideraron perjudicados por las carencias de la administración.

Consejo Superior de la Función Pública (CSFP)

Establecido en virtud de la ley 6133 de 15 de enero de 1969. La representación de los trabajadores no ha seguido la evolución registrada por el panorama sindical ya que sólo está representada una sola organización de trabajadores y no lo están la central y los sindicatos más representativos de la administración pública (la Unión Nacional de Sindicatos Autónomos del Senegal/UNSAS y el Sindicato Unico y Democrático del Senegal/SUDES). El CSFP también es un órgano consultivo.

La convocatoria y el funcionamiento regular de estos organismos son aleatorios, habida cuenta de que su composición es discrecional e inadaptada a una realidad que ha variado en lo que respecta a la independencia y la autonomía sindical.

Fuertes en la educación y la salud

Cabe señalar que los funcionarios de la administración general, que a menudo no están sindicados (excepto algunos conductores de vehículos que presentan reivindicaciones

más bien corporativistas), tienen una reglamentación particular con arreglo a lo dispuesto en el decreto ley 77880 de 19 de octubre de 1977. Su situación, que depende de fuertes presiones políticas, sigue siendo poco favorable a la sindicación. Los intentos realizados en este sentido no han permitido hasta la fecha que estos trabajadores puedan organizarse: el SAT-JUS (Sindicato Autónomo de Trabajadores de la Justicia) y el SYNATAS (Sindicato Autónomo de Trabajadores de la Administración del Senegal) no han conseguido resistir a estas presiones, lo que impide que dichos trabajadores tengan representación sindical, tanto más por cuanto el Gobierno todavía no ha ratificado el Convenio de la OIT sobre las condiciones de empleo en la administración pública, 1978 (núm. 151). Hasta ahora las organizaciones de trabajadores han conseguido establecerse de manera duradera sobre todo en los sectores de la educación y la salud, después de luchas memorables para imponer el pluralismo y la negociación colectiva.

Tendencias de la negociación colectiva

Las tendencias registradas por la negociación colectiva en el Senegal no difieren de las observadas en el conjunto de países africanos sometidos a ajuste estructural. Son las siguientes:

- debilitamiento de los procedimientos formales de la negociación colectiva como consecuencia de los límites impuestos por el escaso crecimiento económico y por las instituciones financieras internacionales;
- debilitamiento del marco institucional cuyos elementos constitutivos (legislación y reglamentación) resultan inoperantes si la voluntad de negociar de buena fe no existe por parte de los empleadores (incluido el Estado); y
- desplazamiento hacia la empresa de los centros de negociación de las cuestiones más acuciantes para así neutralizar la acción de los sindicatos y enfrentar a fuerzas desiguales.

Concertación con fines puntuales

En el Senegal el período de ajuste que empezó en 1978 y continúa con el ajuste estructural reforzado y la liberalización en todos los sentidos se ha concretado en la reducción de la contratación y la invariabilidad de los salarios, lo que ha conducido a una grave pérdida del

poder adquisitivo de los trabajadores. El Gobierno y los empleadores han proseguido su tendencia a desconfiar de las organizaciones de trabajadores y han utilizado los mecanismos de concertación para fines puntuales con el fin de conseguir la aceptación de reformas del Código de Trabajo (por ejemplo, sobre la duración de los contratos de plazo indeterminado, los despidos por causas económicas y el lavado de cara del Código de Trabajo) y para dar a los asociados en el desarrollo la impresión de negociar de buena fe, cuando a menudo la falta de concesiones conduce a callejones sin salida.

Cuestionamiento del ordenamiento jurídico

En el Senegal se registra una interrupción del diálogo social y de la negociación colectiva, y cabe observar que el rigor de la crisis económica, por limitativo que resulte, no puede explicar por sí solo la falta de voluntad del Gobierno y de los empleadores para intentar resolver los problemas planteados por las organizaciones sindicales con el fin de evitar conflictos sociales y una regresión que puede

cuestionar gravemente los compromisos suscritos por el país.

Se observan otras tendencias que ponen en grave dificultad la aplicación e interpretación de las leyes y reglamentos sociales de Senegal: se trata de la adaptación y coherencia de los textos en relación con la acumulación de producciones normativas sucesivas desde la época colonial hasta nuestros días. La negociación colectiva es víctima de esta situación, al igual que otras esferas de la actividad de las organizaciones de trabajadores.

Perspectivas

Hoy como hace cincuenta años, cuando la OIT adoptó el Convenio núm. 98, el contexto económico y social destaca la actualidad de la negociación colectiva y del derecho de sindicación.

Al margen de la importancia que se dé a la cuestión de las relaciones laborales en un entorno tan desfavorable para los trabajadores y sus organizaciones, en un país como el Senegal la negociación colectiva debe centrarse en otro valor que el profesor Antoine Lyon-Caen¹ denomina una ciudadanía social sensible a las exigencias de la solidaridad.

Ejemplos de convenios colectivos en vigor en el Senegal, con indicación de la fecha de la firma

Sector	Fecha de la firma
Profesiones liberales	Acuerdo sobre salarios del 5 de julio de 1958
Textil	17 de mayo de 1958
Transporte aéreo	27 de noviembre de 1965
Transporte ferroviario	19 de mayo de 1951
Transporte por carretera	7 de diciembre de 1959
Materias grasas	4 de julio de 1959
Empleados domésticos	Decreto 89350 de 29 de julio de 1959
Agua	1 de octubre de 1959
Electricidad	13 de mayo de 1959
Enseñanza privada	22 de noviembre de 1958
Hostelería	29 de septiembre de 1960 (revisado en mayo de 1998 pero cuestionado por organizaciones de trabajadores)
Industrias varias	12 de diciembre de 1946
Industrias poligráficas	28 de septiembre de 1960
Mecánica general	8 de octubre de 1957
Minas	14 de abril de 1960
Asambleas consultivas	2 de enero de 1964
Alimentación	19 de julio de 1958
Construcción/obras públicas	6 de julio de 1956
Panaderías	28 de marzo de 1949
Comercio	16 de noviembre de 1956
Confección	10 de enero de 1963
Bancos	24 de abril de 1958 (revisado en 1977)

De ello se deduce que en el Senegal las organizaciones de trabajadores deben seguir trabajando con los siguientes fines:

- para que la negociación colectiva contribuya a garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona;
- para que la negociación colectiva contribuya a ocuparse del problema del empleo y del derecho de todos a vivir decentemente;
- para reforzar el acceso y el mantenimiento del puesto de trabajo, al igual que la defensa del empleo, como factor de consideración y de cohesión social;
- para reforzar la capacidad jurídica de los agentes de la negociación colectiva con el fin de tener en cuenta su poder de representación y la legitimidad de la demanda social de que son portadores.

Hoy en día, tratan de seguir este camino organizaciones sindicales independientes para que los diversos niveles de la negociación colectiva sectorial, interprofesional o de empresa se inserten en un marco nacional que negocie las cuestiones mínimas con el Estado y los empleadores.

Si, por consiguiente, la crisis de legitimidad y de representación preocupa a las organizaciones de trabajadores, al igual que a otros agentes sociales, sería preciso reconocer que el mandato de los agentes encargados de la negociación colectiva dependerá de la eficacia del Convenio núm. 98 de la OIT.

Nota

¹ Lyon-Caen, A. 1997. «La négociation collective: Nouveaux horizons? Nouveaux problèmes?» en *Droit social*, núm. especial, núm. 2, diciembre.

La negociación colectiva: las solidaridades de obediencia ideológica movilizan menos a los trabajadores, que están dispuestos a renunciar sin más a su afiliación sindical si el sindicato no consigue lo que esperan

C. S. Venkata Ratnam

Profesor y Decano
International Management Institute
Nueva Delhi

Se examinan en el presente artículo el cuadro jurídico y las cuestiones prácticas que se plantean respecto de la negociación colectiva en la India. Se divide en seis partes: marco jurídico; niveles y duración; rasgos distintivos de la negociación colectiva en el sector público; tendencias incipientes; resumen final.

Marco jurídico de la negociación colectiva

El artículo 19, c) de la Constitución de la India garantiza el derecho fundamental de libertad de asociación. Este derecho se reconoce en la ley de 1926 sobre sindicatos, la ley de 1947 sobre conflictos laborales y en la ley de 1948 sobre empleo industrial (Reglamento). En 1923, la India ratificó el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11) durante el período de administración británica. Sin embargo, no ha ratificado los Convenios núms. 87 (libertad sindical y protección del derecho de sindicación) y 98 (derecho de sindicación y de negociación colectiva) por «dificultades técnicas» relativas al derecho de sindicación de los funcionarios. Estas razones no constituyen un motivo válido para no ratificarlos: el país que ratifica estos instrumentos puede excluir ciertos servicios de su campo de aplicación. La intención real tal vez fuera (como indicó en 1997 Surendra Nath, ex Comisionado laboral jefe de la India) «limitar la libertad de asociación a los solos trabajadores manuales (definiéndolos como trabajadores) y excluir al personal de supervisión y de dirección...». Otro interés del Gobierno es incluso denegar el derecho de negociación colectiva a categorías de trabajadores ocupadas en ciertas empresas tuteladas por ministe-

rios del Gobierno como las de ferrocarriles y de correos y telecomunicaciones, el Departamento Central de Obras Públicas, etc. La remuneración y las condiciones de trabajo de estas categorías de trabajadores no se establecen por vía de negociación colectiva sino por decisiones del Gobierno basadas en las recomendaciones de la Comisión de Salarios. Tampoco la legislación del trabajo de ámbito nacional obliga a los empleadores a reconocer los sindicatos o aceptar la negociación colectiva. Algunos estados (por ejemplo los de Andhra Pradesh, Bihar, Gujarat, Karnataka, Madhya Pradesh, Maharashtra, Orissa y Bengala occidental) han establecido normas relativas al reconocimiento de los sindicatos.

¿Una cuestión controvertida?

Varias conferencias organizadas y copatrocinadas por los sindicatos y el Ministerio de Trabajo, incluida la que se celebró en Mussoorie en 1998, han considerado la cuestión de la ratificación de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT y han aplazado su decisión. Los empleadores y el Gobierno están unidos en la materia (Surendra, 1997).

Desde 1931 hasta la fecha la determinación de los actores en la negociación colectiva ha sido una cuestión muy controvertida. La Real Comisión del Trabajo (Gobierno de la India, 1931) no

apoyó la idea prevaleciente de que el reconocimiento debería depender de la fuerza del sindicato. Sostuvo que el reconocimiento no debería basarse en la fuerza sino en la razón y que el hecho de que un sindicato sólo integrara a una minoría de trabajadores no era una razón suficiente para impedir su reconocimiento. La Comisión Nacional del Trabajo (1969) estimó que la cuestión había de resolverse a nivel local. La ley de 1947 por la que se modifica la ley de 1926 sobre los sindicatos y el proyecto de ley de 1950 sobre los sindicatos establecen el reconocimiento de más de un sindicato por el empleador. La ley modificadora de 1947 nunca se aplicó y el proyecto de ley de 1950 no se promulgó. En 1956, el documento del segundo plan quinquenal puso de relieve el principio de «un sindicato, una industria». En 1958, la Conferencia del trabajo de la India elaboró un código de disciplina industrial que todavía no tiene fuerza de ley pero contiene criterios relativos al reconocimiento de los sindicatos. Según este código, los trabajadores afiliados a sindicatos no reconocidos deberían actuar a través del sindicato representativo en la industria que los ocupa o tratar de conseguir directamente la satisfacción de sus reclamaciones.

Reconocimiento de los sindicatos

Ninguna ley de ámbito nacional se refiere al reconocimiento de los sindicatos. En algunos estados – por ejemplo los Maharashtra y Madhya Pradesh – la legislación contiene disposiciones relativas al reconocimiento de los sindicatos (Srivastava, 1989). Por lo tanto, existen divergencias considerables en la India respecto de las disposiciones relativas a la determinación del sindicato representativo a los efectos de la negociación colectiva. Estas diferencias se derivan de: a) el código de disciplina que suele aplicarse en la mayor parte de las empresas del sector público; b) la existencia de un procedimiento de votación secreta obligatorio en tres estados: Andhra Pradesh (desde 1975), Orissa (desde 1994) y Bengala occidental (desde 1998); c) el descuento en nómina de las cuotas sindicales por el que abogan varios sindicatos; y d) la verificación de las afiliaciones. En 1995, el Tribunal Supremo de la India pidió a una empresa estatal, el consorcio de industrias de alimentos de la india, que resolviera por votación secreta un conflicto relativo al reconocimiento de sindicatos. El fallo también establecía el procedimiento de votación secreta. En 1982, el Tribunal Superior de Bombay invalidó una orden del tribunal de trabajo que

ordenaba una votación secreta en el caso del sindicato Maharashtra General Kamgar contra Bayer India Ltd. Este caso se sometió a la sala competente del Tribunal Superior que confirmó la orden del juez único. Lo que había de demostrar el sindicato de Maharashtra era que el número de afiliados al congreso Hind Mazdoor Sabha había sido inferior a 30 por ciento en el período requerido de seis meses. Se sostenía que, hipotéticamente, si el 25 por ciento de los trabajadores de una empresa votaban a favor del sindicato reconocido, ello significaba que el número de sus afiliados era inferior al porcentaje requerido pero que, al no poderse identificar a los votantes, no sería posible demostrar que los miembros del sindicato habían votado en contra del mismo.

Acuerdos que no obligan a otros sindicatos cuando no son el resultado de una conciliación

Con arreglo al apartado p) del artículo 2 de la ley de 1947 sobre conflictos laborales, pueden concertarse acuerdos colectivos para resolver conflictos sin recurrir al procedimiento de conciliación establecido por el Estado de conformidad con la legislación. Si se logra un acuerdo (acuerdo escrito entre el empleador y los trabajadores) como los que permite el procedimiento de conciliación, éste es obligatorio en virtud del párrafo 3 del artículo 18 de la ley, no sólo para las partes físicas en el conflicto laboral, sino también para los herederos, sucesores o apoderados del empleador, por una parte, y, por otra, para todos los trabajadores presentes o futuros ocupados en el establecimiento. El funcionario competente para la conciliación tiene la obligación de promover una solución apropiada y hacer lo posible por incitar a las partes en un conflicto a recurrir a este procedimiento con el fin de conseguir una solución del mismo justa y amigable. La solución de un conflicto o la firma de un acuerdo con un sindicato no obliga a los afiliados de otro u otros sindicatos salvo cuando dicha solución o acuerdo se consiguen a través del procedimiento de conciliación; los demás sindicatos – incluidos los que son minoritarios – pueden, por consiguiente, organizar un acto de protesta. El párrafo 1 del artículo 36 de la ley sobre conflictos laborales trata de la representación de los trabajadores. Todo acuerdo colectivo es obligatorio para los trabajadores que lo han negociado y firmado individualmente. No es obligatorio para todo trabajador que no lo firme o no autorice a ningún otro trabajador para que lo haga en su nombre.

Un acuerdo colectivo presupone la participación y el consentimiento de todas las partes en el mismo. Cuando trabajadores están afiliados a sindicatos diferentes, todo sindicato, independientemente de si representa o no una mayoría, ha de considerarse obligatoriamente como parte. Unos pocos trabajadores pueden preferir no afiliarse a ningún sindicato, y un sindicato (o más) por razones propias puede estimar que no conviene terminar las negociaciones con el acuerdo propuesto. Los artículos 2, b), 4 y 18, 3) de la ley de 1947 sobre conflictos laborales tienen en cuenta estas dificultades prácticas y establecen la obligatoriedad de los acuerdos colectivos aun cuando trabajadores no se consideren como parte en los mismos o no los acepten puesto que se supone que la presencia del funcionario competente para la conciliación garantiza que el acuerdo se ha concertado de buena fe.

El sector no estructurado

Hay muy pocas negociaciones colectivas en el sector no organizado. En varios casos, acuerdos colectivos bipartitos concertados en el sector no organizado establecen salarios inferiores al salario mínimo aplicable. Cuando estos acuerdos se consiguen por vía de conciliación y/o cuando la autoridad competente del Estado los registra, los comisionados de trabajo interesados han de velar por que los salarios, las prestaciones y las demás condiciones establecidas en los mismos no sean inferiores a los salarios mínimos y a las demás normas que establece la legislación del trabajo.

Prácticas indebidas de trabajo

La ley de 1947 sobre conflictos laborales no contiene ninguna disposición a cuyos efectos solamente un sindicato reconocido puede crear un conflicto de trabajo. El código de disciplina de 1956 es incompatible con la ley de 1947 sobre conflictos laborales. En 1982, la ley de 1947 sobre conflictos de trabajo se modificó para incluir las siguientes prácticas indebidas de trabajo: a) la negativa de un empleador a negociar colectivamente de buena fe con sindicatos reconocidos; b) la negativa de un sindicato reconocido a negociar colectivamente de buena fe con el empleador; y c) el recurso a prácticas de coacción por parte de los trabajadores y de los sindicatos contra el registro de un representante competente para la negociación.

El Parlamento limitó los derechos de negociación colectiva de los trabajadores del sector

de los seguros, que ha sido un monopolio del sector público, cuando comprobó que acuerdos restrictivos concertados entre los sindicatos y los empleadores (el sector público) menoscababan los intereses de los asegurados. Desde entonces, los trabajadores del sector de los seguros continúan participando en consultas, pero la revisión de sus salarios se notifica unilateralmente por el departamento competente del Gobierno.

El artículo 2, p) de la ley de 1947 sobre conflictos laborales define el término «acuerdo», y el artículo 29 de la misma ley dispone que la violación de toda disposición del acuerdo se sancionará con una pena de cárcel de seis meses o una multa o ambas cosas. El hecho de negarse a negociar colectivamente de buena fe con sindicatos reconocidos se considera como «práctica indebida de trabajo» en el artículo 2(ra)/ parte V de la ley, y puede sancionarse, en virtud del artículo 25, u), con una pena de cárcel de hasta seis meses o una multa de hasta 1.000 rupias, o ambas cosas.

De hecho, varias prácticas que pueden considerarse como prácticas indebidas de trabajo no se denuncian o persiguen. En un taller de una empresa de industrias mecánicas del norte de la India, la dirección adoptó unilateralmente un paquete de disposiciones relativas a la revisión de los salarios después de que las negociaciones con el sindicato se hubieran frustrado y suspendido. Los trabajadores expresaron su «satisfacción» por la decisión de la dirección. También estimaron que la dirección podía adoptar con carácter discrecional el próximo paquete de disposiciones en la materia. Por consiguiente, en la medida en que la dirección de las empresas está dispuesta a pagar un precio para mantener a los sindicatos fuera de las negociaciones, los trabajadores de la India, que en su gran mayoría se interesan solamente por conseguir resultados prácticos, colaboran con la dirección para excluir a los sindicatos de la negociación colectiva. Una empresa multinacional cerca de Delhi convenció a los trabajadores de aceptar mejores salarios a cambio de no afiliarse al sindicato. Incluso en el sector público se han registrado casos en que miembros del personal de supervisión cobran beneficios en forma de subsidios provisionales antes de la revisión de sus salarios cuando aceptan por escrito no afiliarse al sindicato. Varias empresas del sector privado, en especial empresas farmacéuticas, han nombrado a trabajadores como representantes de sus compañeros ofreciéndoles beneficios adicionales. Sin embargo, como esta responsabili-

dad menoscaba su seguridad en el empleo, los trabajadores han protestado y convencido a los tribunales de que se reconozca su condición de trabajadores aun cuando la dirección los considere como representantes.

Niveles de negociación

Negociación sectorial nacional

Antes del decenio de 1970, juntas salariales designadas por el Gobierno aplicaban laudos sobre salarios y condiciones de trabajo. El número de estas juntas ha disminuido de 19 a fines del decenio de 1960 a una (para los periodistas) en los últimos años del decenio de 1990. Desde principios del decenio de 1970, las negociaciones sectoriales en el ámbito nacional se organizan principalmente en industrias en las que predomina el Estado. Estas ramas de actividad comprenden la banca y el carbón (aproximadamente 800.000 trabajadores en cada una), el acero, puertos y muelles (250.000 trabajadores en cada una). Cincuenta y ocho bancos privados/públicos/multinacionales están afiliados a la Asociación Banquera de la India. Se encargan de negociar acuerdos a largo plazo con la Federación Panindia de Empleados de Banca. Más de 200 minas de carbón y de otra índole se nacionalizaron a principios del decenio de 1970. Funcionan en todo el país; algunas de ellas son propiedad de los gobiernos de los estados y muchas del Gobierno central. Existe un solo acuerdo nacional para toda la industria del carbón. En el sector del acero se ha creado una comisión bipartita permanente para los complejos siderúrgicos de los sectores público y privado. Desde 1969 esta comisión, denominada Comisión Consultiva Nacional Mixta para la Industria del Acero (NJCS), ha firmado seis convenios de larga duración. Los once puertos principales del país se han unido en la Asociación de Puertos de la India. Celebran negociaciones con las federaciones industriales de las principales centrales sindicales nacionales del país.

Un rasgo distintivo de la negociación sectorial nacional es la presencia de un organismo único para los empleadores y la participación del Ministerio de Tutela junto con los empleadores. En muchos sectores, dos de las cinco centrales sindicales nacionales cuyas federaciones industriales de organizaciones de trabajadores son más representativas participan en negociaciones. En la banca, el carbón, los puertos y los muelles, huelgas o amenazas de huelga preceden invariablemente la concerta-

ción de acuerdos. Solamente en la industria del acero no se han registrado conflictos de esta índole en los últimos 29 años. Aun cuando la negociación sectorial no abarque el sector del petróleo, nacionalizado a fines del decenio de 1970, comisiones de coordinación de la industria del petróleo contribuyen muy activamente a la normalización de los salarios y de las condiciones de empleo, a pesar de que las negociaciones colectivas se concierten a nivel de la compañía o de la empresa (por ejemplo, el consorcio Hindustan Petroleum Corporation Limited). Los acuerdos en la banca y el carbón abarcan a 800.000 trabajadores cada uno y, en la industria siderúrgica y los puertos y muelles, 250.000 cada uno.

Acuerdos regionales por rama de actividad

Acuerdos de esta naturaleza son frecuentes en las industrias del algodón/yute, el textil, las industrias mecánicas y el té, en las que predomina el sector privado. Pero estos acuerdos no son obligatorios para la dirección de las empresas en las distintas ramas de actividad o regiones salvo cuando autorizan por escrito a sus respectivas asociaciones de empleadores para negociar en su nombre. El número de empleos comprendido en los cuatro acuerdos regionales concertados en las industrias del textil, el yute y las plantaciones es aproximadamente de 1.200.000, 300.000 y 250.000, respectivamente.

Acuerdos descentralizados a nivel de la empresa o del taller

Si bien en el resto del sector privado los empleadores suelen abogar por negociaciones descentralizadas en el ámbito de cada empresa, los sindicatos insisten en que la negociación se celebre como mínimo en el de la compañía en la que los trabajadores están constituidos en federaciones (que representan a los trabajadores de varias unidades industriales en distintos lugares). En 1998, se organizó una huelga de 39 días en torno a la descentralización de la negociación en Escorts, un consorcio industrial privado del sector del automóvil y de las industrias mecánicas con más de 14 fábricas y 35.000 trabajadores en un centro industrial ubicado cerca de Nueva Delhi. Ello no significa, sin embargo, que los empleadores de empresas del sector privado con unidades industriales múltiples no negocien con las federaciones sindicales de la compañía. Un ejemplo de ello es la sociedad Brooke-Bond, hasta que fusionó con

Lipton y se convirtió en Hindustan Lever en una de las megafusiones recientes operadas en el país.

Se considera que la negociación en el plano de la unidad industrial reduce la capacidad de negociación de los sindicatos, especialmente en períodos de crisis. Se reconoce la existencia de una tendencia general, por parte de los sindicatos en particular y del Gobierno, a considerar el sector público como un todo y, por esta razón, se trata de conseguir uniformidad al nivel más alto sin tener en cuenta el criterio de capacidad para pagar en las negociaciones salariales del sector público. Si las arcas de una empresa pública están vacías, el Ministerio de Hacienda suministra los fondos necesarios. Por otra parte, existe una tendencia paralela, incluso entre los sindicatos, a considerar el sector privado como un todo, aunque la capacidad para pagar continúe siendo un factor determinante en las negociaciones salariales.

Duración

Hasta el decenio de 1970 los convenios colectivos se negociaban por un período de dos a tres años. En los decenios de 1970 y 1980, la duración de los convenios se prolongó de tres a cuatro años. En el de 1990, más de las cuatro quintas partes de los convenios concertados a nivel central en el sector público se firmaron por una duración de cinco años cada uno. La mayor parte de los convenios colectivos en el sector privado continúan teniendo una validez de tres y en unos pocos casos cuatro años. La validez de algunos convenios concertados en el sector privado, que se centran exclusivamente en un tema (por ejemplo, los incentivos), tienen una validez de seis años.

Desde el decenio de 1970 la negociación colectiva tiende a normalizarse en el sector público. La quinta ronda de convenios colectivos en el sector público se aprobó a principios del decenio de 1990. Casi todos habían de expirar el 31 de diciembre de 1996. Hasta la fecha (31 de diciembre de 1998), no se han celebrado discusiones de fondo sobre su renovación. En un principio, los sindicatos esperaban la publicación del informe de la Quinta Comisión Central para poder como en el pasado formular reivindicaciones equivalentes a un 15 por ciento más que el promedio de los sueldos de los funcionarios públicos en categorías comparables. Esperaron luego el informe de la Comisión Judicial Mohan. Esperan ahora la decisión del Gobierno y las recomendaciones de la Comisión Judicial Mohan.

Rasgos distintivos de la negociación en el sector público

Desde el decenio de 1970, y a raíz de las reformas económicas del de 1990, el entorno de la negociación en el sector público se ha modificado profundamente. En 1994, el Departamento de Empresas Públicas, que trata de controlar todas las empresas del sector público del país (unas 240), estableció directivas que ofrecían una autonomía limitada a la negociación descentralizada y se apartaban del criterio de paridad entre las diferentes empresas del sector público. El Gobierno autorizó que las empresas firmaran solamente nuevos acuerdos salariales cuando éstas tuvieran la posibilidad de sufragar con recursos propios los gastos adicionales derivados de la revisión de los salarios y a reserva de que no aumentaran los gastos de mano de obra por unidad y los precios de venta por unidad como consecuencia de dicha revisión. Unas cien empresas públicas que han dejado de ser económicamente viables y que incluso han sufrido pérdidas no han procedido a ninguna revisión de los salarios desde 1992 hasta la fecha (diciembre de 1998).

La vigencia de la quinta ronda de acuerdos salariales en el sector público central, que abarcaba el período 1992-1996, ha expirado ya. Sin embargo, es probable que las empresas públicas que todavía se encuentran en una situación difícil no puedan continuar la revisión de los salarios en la sexta ronda habida cuenta de las nuevas directivas, que son análogas a las que adoptó en enero de 1989 el Departamento de Empresas Públicas adscrito al Ministerio de Industria.

¿Sector público o Estado?

En la India, la remuneración de los funcionarios sirve de referencia para el sector público. En dicho sector, las negociaciones se gradúan en función de los mejores resultados conseguidos y se fundamentan en el artículo 12 de la Constitución de la India con arreglo al cual algunos jueces del Tribunal Supremo han interpretado la expresión «sector público» en el sentido de que significa el Estado que, naturalmente, no debe establecer ninguna discriminación entre sus empleados. A su vez, la remuneración en el sector público sirve de referencia para los trabajadores sindicados del sector privado, en que la negociación colectiva se utiliza para presionar a los empleadores y sacar lo mejor de las peores condiciones económicas.

Cuando la Comisión de la quinta ronda de salarios presentó su informe en 1996, el Gobierno central designó a otra comisión para considerar los salarios y prestaciones de los puestos inferiores al de personal directivo y el personal de supervisión no sindicado. La Comisión, presidida por el juez Mohan, presentó su informe en octubre de 1998 pero sus conclusiones han creado confusión en los órganos de dirección del sector público y no han satisfecho a los representantes sindicales del mismo sector. La Comisión fijó los sueldos del personal de alta dirección de las empresas públicas y recomendó que la disparidad en los salarios entre los niveles más bajos y más altos en las empresas públicas oscilara entre 1 y 10 en comparación con 1 y 6 actualmente. A principios del decenio de 1970 esta disparidad oscilaba entre 1 y 19. Los empleados sindicados del sector público han pedido una revisión de los salarios, puesto que la vigencia de la quinta ronda de acuerdos expiró el 31 de diciembre de 1996. Incluso sin esta revisión y en caso de mantenerse la disparidad de 1 a 10, sería necesario ya sea aumentar la remuneración máxima del personal de alta dirección o reducir los salarios actuales de los empleados que ocupan los puestos más bajos. Ambas opciones parecen ser imposibles. En todo caso, los trabajadores sindicados protestarían contra toda ampliación de las disparidades salariales.

Por consiguiente, lo más probable es que se mantenga la disparidad actual de 1 a 6 en la sexta ronda de negociaciones que no se han iniciado todavía seriamente a pesar de que los acuerdos anteriores de cinco años expiraran hace 25 meses. El Gobierno desea que el período de vigencia de la sexta ronda de acuerdos salariales que todavía no se han negociado tenga la misma duración, como en el caso de los funcionarios. El Gobierno parece haber aceptado la mayor parte de las recomendaciones de la Comisión del Juez Mohan, pero como no ha anunciado todavía su decisión, los sindicatos y la dirección de las empresas no pueden iniciar negociaciones salariales en razón de la incertidumbre que prevalece respecto del período de vigencia del acuerdo, que el Gobierno quiere establecer unilateralmente.

A pesar de las intenciones declaradas del Gobierno de ofrecer autonomía a la dirección de las empresas públicas en cuanto a la determinación de los sueldos y prestaciones de su personal sindicado, las disposiciones en vigor no lo permiten. De hecho, el Consejo de Ministros ha aprobado ya al parecer una nueva serie de directivas relativas a la negociación de los

convenios colectivos en el sector público central y se espera que el Departamento de Empresas Públicas las publique en un futuro próximo. Los sindicatos suelen considerar estas directivas con desagrado porque sólo señalan orientaciones básicas en lugar de constituir puntos de referencia o fijar límites máximos.

Nuevas tendencias

Hasta el decenio de 1970, la negociación colectiva se había acompasado en la medida de lo posible con arreglo a dos criterios principales en los que se tenía en cuenta la relación negativa que prevalecía en la mayor parte de las situaciones en las que los interlocutores sociales eran partes, a saber, que la política seguida tanto por la dirección de las empresas como los sindicatos consistía en impedir que la otra parte consiguiera lo que se proponía. La segunda tendencia registrada en este período fue el papel desempeñado por los sindicatos de trabajadores en tanto que correa de transmisión de las reivindicaciones a la dirección de las empresas. La dirección solía alegar en las negociaciones que no podía satisfacer las reclamaciones de los sindicatos. Después de un período variable de negociación, se conseguían acuerdos que ofrecían algunos beneficios adicionales a los trabajadores. Por consiguiente, la dirección de las empresas cedía a regañadientes y los trabajadores lograban la satisfacción de algunas de sus reclamaciones.

Negociaciones en materia de productividad

En el decenio de 1980 la dirección de las empresas empezó a presentar contraofertas antes o después de haber recibido el pliego de reivindicaciones de los sindicatos con base en principios de «negociación en términos de productividad». Se pedía a los sindicatos que aceptaran renunciar a prácticas restrictivas y antieconómicas a cambio de mejores salarios y prestaciones. En algunos casos se adoptaron disposiciones específicas o de orden general (promesas de relaciones armoniosas, que prometen algo sin significar mucho) que podían dar lugar a sanciones. Ulteriormente, desde fines del decenio de 1990, este campo se ha ampliado para fortalecer los derechos de la dirección respecto a las concesiones negociadas en tiempos de crisis.

Sin embargo, en el sector público la tendencia general consiste en «ofrecer algo (para los trabajadores) a cambio de nada (para la direc-

ción)», mientras que en el sector privado esta tendencia consiste en «ofrecer algo (a los trabajadores) a cambio de cualquier cosa (para la dirección)». Esta nueva tendencia, especialmente en el sector privado, es algo parecida a la que Ian McGregor, de la Industria Británica del Acero, invocó en el Reino Unido durante el gobierno de la Sra. Thatcher: *Algo por algo, nada por nada*.

Por encima de todo, las condiciones difíciles prevalecientes en los mercados de productos y en situaciones de recesión y/o de desempleo en varios sectores vitales de la economía son de tal magnitud que la negociación colectiva priva a los trabajadores de todo beneficio. Incluso en casos en que se han conseguido aparentemente importantes aumentos de salarios, como señalan Ramaswamy y Holmstorm, las concesiones de la dirección de empresas a los sindicatos se relacionan con cuestiones complejas vinculadas a los derechos, perspectivas de carrera y relaciones de trabajo por medio de una transacción directa entre dos grupos organizados: la dirección de las empresas consigue el control de la organización del trabajo y los sindicatos obtienen más dinero para sus afiliados. La dirección de las empresas aduce que la organización del trabajo no se determina arbitrariamente sino «científicamente» por especialistas en taylorismo industrial, y dirigentes sindicales de la clase media consideran que este argumento es aceptable. La empresa y el sindicato funcionan como dos espejos que reflejan la misma imagen: «los dos están estructurados jerárquicamente y administrados por dirigentes que se creen competentes para adoptar decisiones en nombre de las personas menos calificadas sobre las cuales ejercen su autoridad» (Holmstrom, 1990; véase también Ramaswamy, 1990).

Derechos gerenciales: un fenómeno nuevo a partir de medias del decenio de 1980

Muy pocos estudios empíricos consideran las tendencias de los convenios colectivos concertados en estos últimos cincuenta años. Dos encuestas realizadas por la Federación de Empleadores de la India en los períodos 1956-1960 y 1961-1969 muestran lo siguiente: en el período 1956-1960, entre una tercera parte y la mitad de los conflictos laborales en las empresas grandes se resolvió por vía de negociación colectiva. En la segunda encuesta relativa a 111 convenios firmados en el período 1961-1969, se comprueba que más del 50 por ciento de estos

convenios se concertaron por un período de vigencia de tres a cinco años. Aunque los salarios fueran la cuestión más importante en casi todos los convenios, casi el 50 por ciento de los mismos negociados en el decenio de 1960 también abarcaron las prestaciones de retiro. No hay ningún rastro en aquel período de propuestas o de derechos de la dirección de las empresas como los que empezaron a incluirse en los convenios después de mediados del decenio de 1980, como muestran los estudios realizados en 60 y 200 empresas (Venkata Ratnam, 1990 y 1997b).

Afirmación de los derechos de la dirección de empresas

Se indica claramente ahora en muchos convenios colectivos que «el derecho a planificar, dirigir y controlar las operaciones de la empresa, así como el de adoptar métodos de producción nuevos o mejorados [...] incumben sola y exclusivamente a la dirección. La autoridad de la dirección en el cumplimiento de estas y otras obligaciones habrá de respetarse en todo caso». Estos convenios también suelen definir expresamente los derechos y obligaciones respectivos de la dirección y de los sindicatos.

Cambios en las normas y prácticas de trabajo

Los sindicatos de la India han dejado de oponerse a cambios radicales en las prácticas de trabajo en los campos siguientes: modernización, computarización, polivalencia profesional y redistribución flexible de la mano de obra, tiempo de trabajo/normas, etc. El principal tema de conflicto en la materia se refiere a la mano de obra ocupada en régimen de subcontratación¹. Fallos judiciales recientes permiten que los sindicatos obliguen a la dirección de las empresas a regularizar la mano de obra en régimen de subcontratación ocupada en ciertas actividades. En enero de 1999, más de 5.000 trabajadores afiliados a varios sindicatos en una refinería de petróleo del sector público organizaron una huelga de un día por considerar que la adopción de una «planificación de recursos de la empresa» resultaría perjudicial para sus empleos.

Sistemas flexibles de salarios

En el sector estructurado, los salarios se duplican cada seis o siete años. La respuesta de las empresas respecto de las cuestiones salaria-

les varía porque los costos de mano de obra oscilan entre el 2 por ciento en las industrias de transformación y más del 100 por ciento las unidades sanitarias. En la mayor parte de los casos, las empresas empiezan a reaccionar cuando los costos de mano de obra son superiores a niveles del 12 al 20 por ciento.

Los convenios colectivos presentan muchas soluciones innovadoras para protegerse contra crisis temporales por medio de sistemas flexibles de salarios: a) un sistema de salarios integrado por tres componentes con el cual los trabajadores nuevos se remuneran menos durante tres años en el mismo o nuevo grado. Esta diferencia suele ir disminuyendo después de tres años. Este método se justifica por considerarse que los trabajadores nuevos precisan un período para ser plenamente productivos; b) un subsidio por carestía del costo de la vida se vincula temporalmente en la productividad en lugar del costo de la vida en tiempos de crisis financiera en la empresa o unidad industrial; c) se procede a una congelación o reducción de los salarios cuando la empresa o unidad industrial deja de ser económicamente viable o competitiva; los salarios se descongelan y se restablecen los niveles anteriores de remuneración en función de la productividad y/o de la rentabilidad; d) se aplica un sistema de descuento en la remuneración correspondiente a cada tarea, etc.

Negociación de concesiones en tiempo de crisis

Los sindicatos suelen enfrentarse con un dilema en las negociaciones descentralizadas en el plano de la unidad industrial cuando esta unidad o la empresa se enfrenta con una crisis debida a la situación del mercado y/o a dificultades financieras independientemente de si estos problemas son la consecuencia de una recesión. En su afán de proteger todos o casi todos los empleos, los sindicatos han aceptado en varios casos reducciones de la mano de obra y reducciones o una congelación de los salarios y de las prestaciones, e incluso la suspensión de los derechos sindicales. En la mayor parte de estas situaciones, se han adoptado las categorías siguientes de medidas drásticas aceptadas «de común acuerdo» por considerarlas como esenciales para la supervivencia de la empresa:

- reducción de los salarios y de las prestaciones;
- congelación del subsidio por carestía del costo de la vida;
- cambios en los métodos de trabajo;

- suspensión o modificación de los regímenes de incentivos;
- retiro anticipado;
- despido o reducciones de la mano de obra;
- reciclaje;
- redistribución de la mano de obra.

Se han expresado a menudo dudas acerca de si estas concesiones de los sindicatos pueden por sí solas asegurar la supervivencia de la empresa y la seguridad de los empleos que se trata de proteger. El Consejo de la Reconstrucción Industrial y Financiera (BIRF), creado en 1987 con poderes casi judiciales para atender el caso de las empresas en dificultad y decidir su cierre o recuperación, comprende que algunas unidades industriales que se enfrentan con dificultades son potencialmente viables y otras no. Las características de la actividad económica y la dimensión de la empresa, su tecnología y su estrategia comercial son algunos de los factores principales que permiten determinar la viabilidad potencial de la empresa que se encuentra en dificultad. La experiencia adquirida en varias empresas como Jaipur Metals and Electricals Limited, Kamani Tubes, New Central Jute Mills, Walchandnagar Industries, etc., muestran que estas concesiones en la negociación han contribuido a que empresas al borde de la liquidación se recuperen y consigan luego resultados impresionantes. Como consecuencia de ello, en estos casos y otros análogos el empleo, la remuneración de los trabajadores y la productividad han aumentado en grado consecuente.

Invariablemente, las concesiones en la negociación como las que se describen más arriba se aceptan en las empresas después de una crisis. En muy pocas ocasiones, si es que las hay, las partes interesadas consiguen prever lo que ha de pasar y responden positivamente para armonizar sus respectivos intereses en aras de una supervivencia colectiva. Muchas empresas del sector privado como Ashok Leyland, Texmaco, Indian Aluminium y Kirloskar Cummins han establecido recientemente semanas de trabajo de dos a cuatro días con una reducción prorrateada de los salarios y/o regímenes de desempleo temporal para hacer frente a crisis existentes o previstas como consecuencia de la recesión, de la acumulación de existencias excesivas de productos acabados, etc. Estos acuerdos difieren por completo de la práctica de otras muchas empresas grandes que piden a sus empleados que no vengán al trabajo durante largos períodos sin pérdida o

casi sin pérdida de salario. En unas pocas unidades sanitarias del sector público, los trabajadores han cobrado sus salarios durante años por una producción casi nula.

Bienestar social y valor del dinero

Como advierte Holmstrom (1990, pág. 8) la mayor parte de las cuestiones pueden reducirse, y de hecho lo han sido, a cuestiones de dinero. Las condiciones de trabajo, la seguridad, la dignidad y los derechos tienen todos su precio. Un análisis de las prestaciones de la seguridad social en más de 200 convenios colectivos muestra que la mayor parte de las prestaciones sociales se han convertido en «valores en metálico» (Venkata Ratnam, 1997).

Diferencias de trato entre hombres y mujeres

Varios convenios que prevén el empleo de los derechohabientes / hijos de los trabajadores que mueren en el servicio tienen en cuenta a las personas a cargo de sexo masculino con exclusión de las de sexo femenino. Ello se verifica especialmente en organizaciones en las que la legislación del trabajo (minas subterráneas, empresas que requieren trabajo nocturno, etc.) establecen restricciones respecto del empleo de mujeres.

El convenio colectivo de 1987 sobre la utilización de computadoras en el sector de la banca constituye una excepción al establecer una diferencia de trato positiva: las mujeres embarazadas pueden negarse a trabajar en terminales de computadora.

Crisis de confianza

Un 2 por ciento de la fuerza de trabajo total, es decir, más del 30 por ciento de los trabajadores ocupados en el sector formal, participan en negociaciones colectivas. El marco jurídico de las mismas admite una intervención externa en las negociaciones puesto que el Gobierno dispone de facultades especiales para influir en las mismas. También en el caso de los sindicatos políticos, la aplicación de las leyes que los rigen admite cierta parcialidad: no es raro que en el procedimiento de negociación colectiva el Gobierno o la dirección de las empresas tengan prioridad respecto de los sindicatos. Situaciones de esta índole crean crisis de confianza para los sindicatos, sobre

todo cuando las negociaciones son difíciles y no pueden satisfacer las reivindicaciones de sus afiliados.

El caso es que los trabajadores se sienten menos obligados por una solidaridad de obediencia ideológica y tienden a ser más prácticos en sus orientaciones. Si los sindicatos no consiguen resultados dentro de ciertos plazos, los trabajadores no vacilan mucho en abandonar su afiliación para seguir a otro dirigente o sindicato que promete conseguir más en menos tiempo. Esto ocurre en momentos en que la dirección de las empresas del sector privado trata de conseguir que los trabajadores hagan más y reciban menos. Los trabajadores pueden conseguir sus propósitos cuando las condiciones de la producción y del mercado de trabajo no son críticas; pero, cuando lo son, pueden sufrir pérdidas en materia de empleo asalariado, desempleo temporal, indemnizaciones por despido. Si los sindicatos consiguen todavía conservar cierta influencia, en especial en el sector público, ello se debe sobre todo a que los gobiernos de coalición en la India luchan también para sobrevivir.

En resumen, convendría prestar especial atención a cinco áreas esenciales: a) los trabajadores pueden elegir el sindicato que ha de representarlos sin estar afiliados al mismo; b) los trabajadores pueden disfrutar de los beneficios de la negociación colectiva en tanto que «independientes» sin afiliarse a un sindicato o pagar cuotas sindicales; c) los sindicatos pueden gozar de derechos de negociación colectiva sin el apoyo de su base; d) incluso cuando es obligatorio negociar con la dirección, es posible concertar acuerdos con sindicatos minoritarios; y e) por medio de la negociación colectiva los intereses de los trabajadores pueden fragmentarse más aún y ofrecer más al núcleo cada vez más reducido de trabajadores que trabajan menos, y menos al número cada vez mayor de trabajadores de los sectores no estructurados que trabajan más.

Referencias

- Federación de Empleadores de la India. 1960. *Survey of collective bargaining*, Bombay.
- . 1969. *Survey of collective bargaining*, Bombay.
- Holmstrom, M. 1990. *Work for wages in South Asia*, Manohar, Nueva Delhi, págs. 7-8.
- India, Gobierno de. 1931. *Royal Commission on Labour: Report*, Government Printing Press, Nueva Delhi, pág. 323.
- . 1969. *Report of the National Commission on Labour*, Nueva Delhi.

- Surendra, N. 1997. *Labour policy and economic reforms in India, 1991-96 – A study in the context of industrial restructuring*, Dissertation (M. Phil), Indian Institute of Public Administration (mimeografiado). Nueva Delhi.
- Ramaswamy, E.A. 1990. «*Indian trade unionism: The crisis of leadership*», en Mark Holmstrom (ed.), *Work for Wages in South Asia*, Manohar, Nueva Delhi.
- Srivastava, A.K. 1989. *Identification of collective bargaining agent for industrial disputes: history, practice and policy options*, National Labour Institute, Nueva Delhi.
- Venkata Ratnam, C.S. 1990. *Unusual collective agreements*, Global Business Press, Nueva Delhi.
- : 1997a. *Welfare to moneyfare: A study of social security arrangements through collective bargaining*, UNDP / Centre for development Studies (Trivandrum), Informe de Proyecto (mimeografiado), Nueva Delhi.
- : 1997b. *Collective bargaining and flexibility*, informe presentado por el Servicio de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales de la OIT.

Nota

¹ Véase «La subcontratación de mano de obra: algunas cuestiones. Nueve estudios por países», *Educación Obrera*, 1997/1-2, OIT, Ginebra, núms. 106/107.

El verdadero reto: conseguir una redistribución justa e importante del ingreso en la sociedad

A. Navamukundan

Secretario Ejecutivo Nacional

Sindicato Nacional de Trabajadores de las Plantaciones (NUPW)

Un sistema estable y efectivo de relaciones laborales es crucial para el desarrollo social y económico de un país y constituye la base a partir de la cual se puede alcanzar un desarrollo económico sostenible con una distribución justa del ingreso, en particular en lo que respecta a los trabajadores. A su vez, la negociación colectiva, uno de los componentes fundamentales de las relaciones laborales que es esencial si ha de conseguirse un desarrollo económico sostenible con una distribución del ingreso justa, constituye además un proceso dinámico por el que los empleadores y los trabajadores resuelven sus diferencias en materia de salarios, condiciones de empleo u otras sobre la base de la fuerza de cada parte para llevar a cabo las negociaciones.

Garantía oficial

En otras palabras, la negociación colectiva es una manera de mejorar las condiciones de contratación de los trabajadores, promover sus intereses socioeconómicos y mantener la armonía laboral. Tiene como propósito concluir acuerdos colectivos formales, escritos, entre un empleador o una organización de empleadores por una parte y un sindicato por la otra, en los que se fijan las remuneraciones y las condiciones de empleo o las relaciones entre las partes durante un período determinado. Constituye pues una garantía que se establece por escrito de relaciones laborales estables y armoniosas durante un período determinado.

Iniciación no oficial del proceso

La negociación colectiva comienza como un procedimiento no oficial por el que los trabajadores de un establecimiento delegan en unos pocos representantes la tarea de presentar sus reivindicaciones al empleador con el propósito de negociar y concluir un acuerdo acerca de las remuneraciones y condiciones de empleo. En una etapa posterior, se crea una asociación del personal o un sindicato que se pone como tal en contacto con el empleador para negociar y concluir un acuerdo colectivo sobre las materias ya mencionadas. El sistema se transforma en un procedimiento oficial en el momento en que el sindicato es reconocido como órgano represen-

tativo de los trabajadores por el empleador y se acepta que las reuniones pueden ser convocadas por cualquiera de las partes para tratar de las remuneraciones, condiciones de trabajo y reivindicaciones que conciernen a ese empleador, lo que a su vez se llevará cabo mediante un procedimiento de resolución de las diferencias acordado por mutuo consentimiento. En Malasia, la negociación colectiva puede restringirse a los trabajadores de un solo establecimiento o puede abarcar todos los establecimientos de un mismo empleador. Puede también llevarse a cabo en el ámbito local, en las empresas; en el regional; o a escala nacional, por ocupación o por rama de la industria.

El proceso reconoce la necesidad de una organización representativa de los trabajadores o de los empleados, por ejemplo, un sindicato; de un sistema oficial de reconocimiento de los sindicatos por parte del empleador en el sentido de que éste los representa legítimamente; de un mecanismo de negociación y de conclusión de acuerdos y, en caso de conflicto, de un mecanismo de conciliación y arbitraje para resolverlo.

Crecimiento del movimiento sindical

En Malasia, la evolución de la negociación colectiva se asocia estrechamente al crecimiento de los sindicatos. Durante el período colonial británico, en particular a fines del siglo XIX y comienzos del XX, un gran número

de inmigrantes procedentes de China y de India llegaron al país a trabajar en las plantaciones y en las minas. Su inserción en el mercado laboral tuvo lugar mediante un mecanismo por el que cada trabajador encontraba por sí mismo un empleador para el que trabajaba según remuneraciones y condiciones de trabajo fijas, sistema que de hecho se prestaba a abusos. La afluencia de los citados trabajadores inmigrantes alteró consecuentemente los patrones demográficos del país: hacia 1911 sólo la población malaya indígena constituía el 51 por ciento de la población total. El crecimiento de la población trabajadora en las plantaciones, en las minas de estaño y en las zonas urbanas no apresuró la creación de sindicatos o de asociaciones que protegieran los intereses de los trabajadores por cuanto su gran mayoría estaba constituida por migrantes transitorios y divididos según criterios de casta, clan, lengua y cultura, entre los que la solidaridad era difícilmente posible. Pero, pese al bajo nivel de los salarios y las increíbles malas condiciones de trabajo, esta masa de trabajadores constituyó la base de la que surgió una fuerza de trabajo estable que, plenamente consciente de que forma parte de la sociedad cosmopolita generada, sabe también que tiene derecho a beneficiarse de la parte que le corresponde en el desarrollo económico del país.

Control de la acción colectiva

La política del Gobierno colonial hacia la clase trabajadora fue una combinación de paternalismo en política y de *laissez-faire* en economía. El Gobierno garantizó la llegada sin contratiempos de trabajadores al país, dejando entera libertad a los empleadores para tratar con los trabajadores dentro del marco legal existente. No solamente no se alentó la formación de sindicatos sino que los empleadores se opusieron a su reconocimiento oficial. Pese a esta situación, entre 1889 y 1895 algunas organizaciones sindicales vieron la luz, como la Asociación de Técnicos Mecánicos de Selangor y la Asociación China de Técnicos Mecánicos, organizaciones que estuvieron activas y figuraron en el Registro Malayo de Asociaciones, en virtud de la ordenanza por la que quedaron registradas. Quienquiera actuara de manera contraria a la referida ordenanza era multado, encarcelado o deportado y exiliado en virtud de sus disposiciones. En consecuencia, toda forma de acción colectiva por parte de los trabajadores o cualquier tipo de agitación laboral era mantenida bajo control. Recién en 1938,

después de estallar las huelgas que lanzó el Partido Comunista Malayo (MCP), el Gobierno empezó a cobrar un interés creciente en los sindicatos y en 1940 presentó un proyecto de Ley sobre Sindicatos para proceder a su registro y facilitar su control. Durante la Segunda Guerra Mundial, los japoneses obligaron a los trabajadores migrantes a trabajar forzosamente en la construcción de la vía férrea que unió la península de Malasia con Tailandia que el pueblo conoce como *La vía de Siam a la muerte*.

Desarrollo sindical bajo supervisión del Gobierno

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se vivió un despertar general de los trabajadores alimentado por sentimientos anticolonialistas y nacionalistas. El Gobierno, comprendiendo la amenaza que esto constituía para sus intereses económicos adoptó las medidas requeridas para permitir la creación de sindicatos bajo su supervisión. Así, tomó medidas encaminadas a aplicar las disposiciones de la Ley sobre Sindicatos por parte del Departamento del Registro. Se designó un Consultor Sindical y, en 1946, se estableció un Departamento Independiente de Consultores Sindicales. El mencionado Consultor Sindical estaba encargado de apoyar a los sindicatos en los procedimientos de negociación y resolución de los conflictos. El Gobierno, por su parte, perseguía asegurarse de que los sindicatos no estuviesen infiltrados por agentes del partido comunista. El Sindicato General de Trabajadores (General Labour Union, GLU), cuyos dirigentes simpatizaban con dicho partido, representaban una amenaza para el Gobierno colonial: en 1947, la mitad de los 200.000 afiliados de los 289 sindicatos existentes estaban bajo influencia comunista por intermedio de la Confederación de Sindicatos de Malasia (Pan Malayan Federation of Trade Unions, PMFTU), que en esa fecha había sustituido al GLU. La combatividad reivindicativa del PMFTU se tradujo en su salida del Registro y en la introducción de un sistema de registro restringido a los sindicatos que agrupaban trabajadores en una misma ocupación o industria, consistente con la política de «dividir para reinar» del Gobierno colonial. La declaración de Estado de Emergencia, así como la puesta fuera de la ley del Partido Comunista en 1948, pusieron término a los sindicatos generales de base amplia en el país, señalando el comienzo de un período de sindicalismo dócil a las políticas económicas y necesidades en materia de seguridad del Gobierno colonial.

Desarrollo de un movimiento sindical controlado por el Gobierno

El período transcurrido entre la declaración del Estado de Emergencia y la Independencia Nacional (1948-1957) vio nacer a los sindicatos libres y «culturalmente» democráticos, en consonancia con las políticas del Gobierno colonial. De todas maneras, el crecimiento de la afiliación sindical fue lento: los trabajadores temían que el Gobierno tildara de agentes comunistas a los trabajadores afiliados a sindicatos muy activos en el planteamiento de sus reivindicaciones. Pese a estas aprensiones, la afiliación sindical fue aumentando con la recuperación económica subsiguiente, en particular durante el *boom* del caucho. El apoyo de las organizaciones sindicales internacionales también desempeñó un papel en el fortalecimiento del movimiento sindical, fomentando la unión sindical, los cambios organizativos y la formación de los dirigentes.

Proliferación de sindicatos pequeños

En 1957, después de la Independencia, el Gobierno dio a conocer su política favorable al establecimiento de un movimiento sindical fuerte, libre y democrático. Se reconoció a los sindicatos la calidad de actores sociales en condiciones de igualdad con los otros dos actores con respecto a la responsabilidad tripartita que les cabe en el desarrollo económico y social de la nación. El Departamento de Consultores Sindicales se fusionó con el Departamento de Trabajo para formar el nuevo Departamento de Trabajo y Relaciones Laborales y una nueva Ordenanza sobre Sindicatos comenzó a aplicarse en 1959, en consulta con éstos. Dicha ordenanza retenía el papel fundamental que se asignaba al Gobierno en materia de registro y gestión de los sindicatos. Los trabajadores afiliados a sindicatos procedían principalmente del sector de las plantaciones de caucho y de la minería del estaño. La característica de los sindicatos de esa época es que, con la excepción de unos cuantos grandes sindicatos, existía un gran número de sindicatos pequeños con menos de 400 afiliados en promedio, lo que refleja la fragmentación del movimiento sindical. Además, esta proliferación de sindicatos pequeños, así como el crecimiento azaroso de sindicatos de muy variada naturaleza como los sindicatos locales, artesanales, de trabajadores especializados a escala departamental o de obreros industriales, con

la inherente falta de recursos, limitaba su función primordial en materia de relaciones laborales y de negociación colectiva.

Negociación colectiva en el sector público

Los sindicatos en el sector público estuvieron siempre menos sujetos a la influencia del GLU y de su sucesor, el PMFTU. En el período de postguerra, la administración pública era el sector que contaba con el mayor número de sindicatos organizados sobre una base departamental y por categorías: por ejemplo, trabajadores técnicos o administrativos; enfermeras; auxiliares de hospital; o bien por sectores: por ejemplo, telecomunicaciones; correos; ferrocarriles, etc. El Gobierno colonial británico, consciente de la amenaza potencial de la infiltración comunista en los sindicatos de la administración pública, adoptó medidas a este respecto relativas a las remuneraciones y condiciones de empleo en el sector, a través de cierta forma de negociación colectiva. La primera Comisión sobre Remuneraciones del período de postguerra se estableció en 1947 seguida de la Comisión Cowgill, creada en 1949, y de la Comisión Benham, creada en 1950. Estas últimas revisaron las remuneraciones y las condiciones de trabajo de los empleados del sector público. En 1952, se adoptaba en Gran Bretaña el sistema Whitley para la negociación colectiva en la administración pública que establecía dos Consejos, a saber:

- a) el Consejo Whitley para las Divisiones I - IV;
- b) el Consejo Whitley para los trabajadores remunerados por día trabajado.

En el Consejo Whitley para las Divisiones I - IV estaban representadas las cinco principales organizaciones del personal, a saber:

- i) el Consejo del Personal de Servicios Generales, en representación de los empleados de las Divisiones II, III y IV;
- ii) la Asociación de Funcionarios Gubernamentales Superiores, en representación de los funcionarios de la División I;
- iii) la Asociación de Funcionarios Extranjeros, en representación de los funcionarios extranjeros de países europeos;
- iv) la Asociación malaya de funcionarios de la Administración Pública, y
- v) la Asociación malaya de funcionarios de los Servicios Administrativos, en representación de los funcionarios correspondientes.

Los funcionarios, vale decir el Personal, estaba representado por 22 miembros acreditados y designados por las diversas organizaciones del personal; la otra parte, vale decir el Gobierno, estaba representado por 19 miembros designados por el Alto Comisionado. El Consejo Whitley para los trabajadores remunerados al día se estableció según estas mismas líneas, a excepción del Personal cuyos representantes provenían de los sindicatos que agrupaban a los trabajadores industriales y manuales, entre otros, los de Telecomunicaciones, Ferrocarriles, etc. La parte Gubernamental incluía a los jefes de los principales departamentos, los funcionarios públicos de mayor jerarquía de los departamentos de la Administración Pública, y representantes de los gobiernos estatales. La primera reunión preliminar del Personal tuvo lugar en marzo de 1953, quedando ambos Consejos establecidos oficialmente en abril de 1954.

El sistema Whitley de Consejos era un mecanismo de negociación y de conciliación. Una de las principales características del sistema era que ninguna circular podía ser emitida o aplicada sin el consentimiento del Personal. En caso de desacuerdo, el mecanismo preveía el arbitraje del Primer Ministro. El tribunal llamado a arbitrar era conocido como Tribunal de la Administración Pública y estaba constituido por un presidente independiente y un miembro designado entre un grupo de personas que representaban a ambas partes: Personal y Gobierno.

El Consejo estaba compuesto de dos Comisiones principales:

- i) la Comisión de Propósitos Generales, que conocía de las disposiciones por las que se regía la Administración Pública; y
- ii) la Comisión de Grados Combinados, que conocía de las reivindicaciones en materia de grados.

En 1960, los sindicatos del sector público que se encontraban en el ámbito de acción del Consejo del Personal en materia de Propósitos Generales formó el Congreso de Sindicatos de la Administración Pública y de los Servicios Públicos (CUEPACS), organismo que llegó a ser el centro nacional de los sindicatos del sector público. Dicho Congreso quedó registrado en virtud de lo dispuesto en la Ley sobre Sindicatos con funciones de coordinación en las negociaciones referentes a las reivindicaciones en materia de remuneraciones de los empleados públicos de todos los grados. Entre 1960 y 1964, el CUEPACS negoció y llegó a acuerdos sobre remuneraciones que abarcaron a más de

la mitad de los funcionarios de la Administración Pública.

En 1964, la parte Gubernamental no consiguió tratar todas las reivindicaciones presentadas, y el Gobierno creó la Comisión Suffian, encargada de resolver las reclamaciones de los sindicatos del sector público. Sus recomendaciones no se aplicaron por lo que se designaron otras comisiones que, separadamente, se encargaron de revisar las remuneraciones, condiciones de empleo y de trabajo en los demás sectores, a saber:

- i) la Comisión Aziz para los trabajadores de la enseñanza;
- ii) la Comisión Harun para los órganos reglamentarios y las administraciones locales;
- iii) la Comisión sobre remuneración de las fuerzas armadas.

En 1973 el sistema Whitley fue sustituido por el Consejo Nacional Mixto, que se estableció con el fin de fortalecer las funciones del Consejo Whitley de manera que los convenios acordados pudiesen tener fuerza vinculante para ambas partes. Los Consejos Nacionales Mixtos (National Joint Councils, NJCs) fueron creados para abarcar:

- i) los servicios públicos generales y el personal de la enseñanza;
- ii) los órganos reglamentarios y las autoridades locales; y
- iii) los servicios de policía.

En 1973 el Gobierno designó a la Comisión Ibrahim para que revisara las recomendaciones de las comisiones anteriores, pero su informe no se transmitió a las organizaciones del Personal, de modo que la totalidad de los sindicatos del sector público amenazaron con una acción laboral. El Gabinete creó su propia Comisión bajo la presidencia de Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamed. El informe de dicha Comisión, terminado en 1976 y adoptado por el Parlamento, establecía también un Tribunal para la Administración Pública encargado de examinar las reivindicaciones sobre remuneraciones y posibles irregularidades con facultades para hacer las rectificaciones correspondientes. Las decisiones de dicho Tribunal tenían carácter definitivo y obligatorio.

En 1979 el Gobierno revisó las funciones de los Consejos Nacionales Mixtos creando nuevos Consejos para:

- i) los servicios públicos en general;
- ii) los servicios de la enseñanza;

- iii) los trabajadores manuales y subordinados;
- iv) los órganos reglamentarios; y
- v) las administraciones locales.

La negociación colectiva: un proceso de consulta

Las funciones del Consejo Nacional se limitaban a dar opiniones y examinar los principios en que se basaban las remuneraciones, los subsidios y las prestaciones de los empleados del sector público y otras condiciones generales de servicio. También se hallaban limitadas las funciones de la citada Comisión del Gabinete en lo que respecta al examen de la estructura de los sueldos y las irregularidades, dado que estas últimas eran tratadas por el mencionado Tribunal de la Administración Pública y que la revisión de los salarios debía realizarse cada cinco años. El CUEPACS consideró estas restricciones como una violación de los derechos sindicales. Sin embargo, el sistema resultó ser útil para agilizar la resolución de las reclamaciones sobre irregularidades. La negociación colectiva se convirtió entonces en un proceso de consulta entre el Gobierno y el CUEPACS en lugar de ser una negociación en el verdadero sentido del término. También es importante señalar que la huelga como arma de los sindicatos ha seguido siendo ineficaz por cuanto las disposiciones de la Ley sobre Relaciones Laborales restringen la huelga en los servicios esenciales, tanto en el sector privado como en el público, ley que puede ser invocada por el ministro de Recursos Humanos.

La negociación colectiva en el sector privado: tres requisitos previos

Las tres leyes aprobadas por el Parlamento que regulan actualmente la negociación colectiva en el sector privado son: la Ley de 1959 sobre Sindicatos, la Ley de 1957 sobre Relaciones Laborales y la Ley de 1955 sobre el Empleo.

Desde que terminó la Segunda Guerra Mundial la negociación colectiva ha pasado por dos etapas importantes:

- el período de preindependencia, en el que se promovió un sistema de autoregulación y resolución voluntaria de los conflictos laborales basado en el modelo británico, y
- el período de postindependencia durante el cual se introdujo la negociación colectiva voluntaria y un mecanismo obligatorio para la solución de los conflictos laborales.

Los requisitos previos para que tenga lugar la negociación colectiva son en general los tres requisitos siguientes:

- i) la libertad sindical y el derecho a organizarse;
- ii) la capacidad para entablar negociaciones colectivas con el empleador sobre las condiciones de empleo y de trabajo;
- iii) el derecho a declararse en huelga en apoyo de la negociación colectiva.

El registro de los sindicatos no garantiza su reconocimiento

La citada Ley sobre Sindicatos establece la obligación de *registro*, aunque este último no garantiza el reconocimiento del sindicato por parte del empleador, de modo que los trabajadores deben obtener en primera instancia que el sindicato sea registrado y, posteriormente, *su reconocimiento* por parte del empleador antes de poder empezar una negociación colectiva. Para presentar la petición de reconocimiento basta con la mayoría simple de los trabajadores. Los procedimientos a seguir en esta petición de reconocimiento están fijados en la Ley sobre Relaciones Laborales.

Este proceso es el principal obstáculo que deben salvar los trabajadores al crear sindicatos.

Sólo un sindicato previamente registrado puede pedir su reconocimiento por el empleador. Una vez obtenido éste, el sindicato queda oficialmente facultado para participar en la negociación colectiva y asumir otras funciones relativas a las relaciones laborales con el empleador.

Condiciones para tener derecho al reconocimiento

Un sindicato tiene derecho a ser reconocido por un empleador si el ámbito de su afiliación no se pone en entredicho. Por ejemplo, el sindicato de trabajadores de los servicios de suministro de electricidad no puede aceptar en su seno a los trabajadores del sector de la electrónica. Además, el sindicato está obligado a excluir a los trabajadores que ejercen funciones directivas, ejecutivas, confidenciales y de seguridad, debiendo también contar entre sus afiliados a la mayoría simple de los trabajadores de la empresa. El empleador está obligado a responder a la petición de reconocimiento en un plazo de 21 días, pudiendo concederlo o rechazarlo; en caso de decisión negativa debe dar sus razones. Si ése es el caso, el sindicato puede

pedir la intervención del Director General de Relaciones Laborales, quien a su vez puede transmitir la cuestión al Director General de Sindicatos con el fin de tratar de resolver el conflicto. La ley faculta además al Ministro para ordenar a los empleadores a que procedan al reconocimiento si el sindicato cumple el citado requisito de mayoría simple. Algunos empleadores que desean mantener un lugar de trabajo «libre de intervención sindical» pueden demorar el reconocimiento de los sindicatos mediante tácticas dilatorias, pese a que la ley prohíbe estrictamente estas maniobras. El caso de *Harris Solid State (M) Sdn. Bhd contra Bruno Gentil & 21 otros* (causa civil núm. W-04-109-95) puede citarse como ejemplo de la manera en que algunos empleadores que desean utilizar los matices de la ley para impedir la formación y el funcionamiento de los sindicatos pueden demorar e incluso frustrar su creación, reconocimiento y funciones.

La Ley sobre Sindicatos garantiza a éstos la inmunidad en caso de que los empleadores inicien una acción penal por conspiración o procesos civiles por daños y perjuicios resultantes de una acción laboral. En derecho tradicional, una huelga puede constituir un delito de conspiración para coaccionar al empleador en la gestión de su empresa o comercio. Sin embargo, la inmunidad prevista en la Ley sobre Relaciones Laborales no cubre la ley aplicable en caso de revueltas, reuniones ilegales, perturbación de la tranquilidad ciudadana, sedición o cualquier delito contra el Rey o la autoridad estatal.

Medidas para proteger el derecho a organizar y afiliarse a un sindicato

Tanto en la Ley sobre el Empleo como en la Ley sobre Relaciones Laborales se prohíbe que un empleador incluya en el contrato de trabajo condiciones que restrinjan el derecho de los trabajadores a organizarse o afiliarse a un sindicato registrado y a participar en sus actividades legales. Se considera práctica desleal por parte del empleador incluir en el contrato de empleo cualquier condición que restrinja estos derechos, prohibiéndose explícitamente que un empleador o una asociación de empleadores intervenga en la creación, funcionamiento o administración de un sindicato o que aporte apoyo financiero o de otro tipo con miras a controlar o influir sus actividades.

Medidas contra la persecución, la discriminación y la intimidación

En la Ley sobre Relaciones Laborales se enumeran las prácticas laborales desleales, entre ellas, la persecución de los trabajadores. Como ejemplo cabe citar: negar el empleo a una persona en razón de su afiliación o cargo sindical; discriminar en contra de un trabajador en materia de empleo, ascenso o condiciones de trabajo en razón de su afiliación o cargo sindical; despedir o amenazar con despedir, perjudicar o amenazar con perjudicar, modificar la posición o amenazar con modificar la posición de un trabajador en razón de su intención de afiliarse a un sindicato, convencer a otros de que lo hagan, ejercer un cargo sindical o participar en la promoción, creación y funcionamiento de un sindicato.

Dado que la libertad sindical implica asimismo la libertad de no afiliarse, la Ley sobre Relaciones Laborales considera práctica desleal la de todo trabajador o sindicato que trate de intimidar o inducir a cualquier persona a afiliarse, cesar su afiliación o ejercer un cargo en un sindicato.

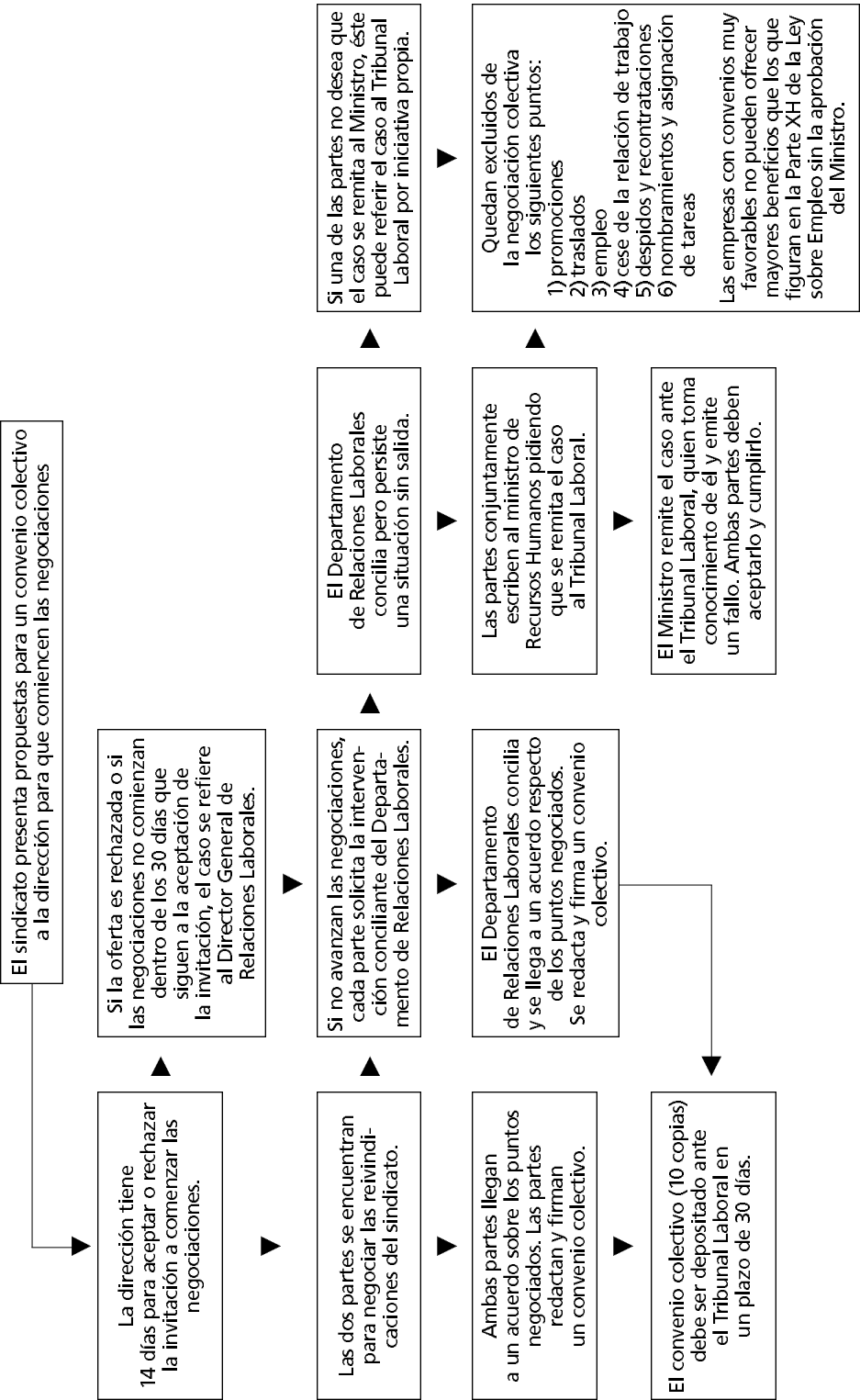
Acceso a la información

Las disposiciones de la Ley sobre Relaciones Laborales facilitan el suministro de información de manera que los empleadores pueden proporcionar a sus trabajadores información sobre cualquier asunto relacionado con la negociación colectiva o con los conflictos laborales en que estén implicados. Dichas disposiciones aseguran una comunicación apropiada, eficaz y directa a los trabajadores sobre cuestiones relacionadas con la negociación colectiva o los conflictos laborales.

Iniciación de la negociación colectiva

Una vez concedido el reconocimiento, el sindicato puede presentar un memorando solicitando la negociación colectiva. En el esquema 1 (pág. 97) se indica que los trabajadores que ejercen funciones directivas, ejecutivas, confidenciales o de seguridad no estarán representados por un sindicato en el que la mayoría de sus miembros no ejerzan este tipo de funciones.

Esquema 1. El proceso de negociación colectiva



Del arbitraje voluntario al arbitraje obligatorio

El sistema de relaciones laborales vigente después de la Segunda Guerra Mundial estimulaba a las partes en litigio a que sometieran el caso a un grupo de árbitros aceptados por ambas partes, en virtud de lo dispuesto en la Ordenanza sobre el Tribunal del Trabajo de 1948, que facultaba al Comisionado de Relaciones Laborales para que sometiera los litigios laborales a arbitraje con el consentimiento de las partes. Este sistema no resultó operativo, y entre 1948 y 1964 la agitación laboral cobró gran magnitud. Durante el mencionado período se emitieron 17 fallos arbitrales, entre los que se incluían los relativos a cuatro litigios importantes relacionados con las reivindicaciones salariales en la minería e industria del caucho, y con las condiciones de empleo en los ferrocarriles y en el tratamiento industrial de la piña. En 1964, durante el período de Emergencia asociado con la confrontación con Indonesia se dio un primer paso en dirección del arbitraje obligatorio cuando, en virtud de la Ley para reglamentar la Emergencia (1964) el Ministro del Trabajo quedó facultado para referir todo litigio de orden laboral ante el Tribunal de Arbitraje Laboral, cuyas decisiones obligatorias, finales y conclusivas no podían ser objeto de apelación ante otro tribunal. La Ordenanza sobre el Tribunal Laboral y sobre el Tribunal Arbitral, inscritas dentro de las disposiciones de la Ley de Emergencia (1964), fueron sustituidas posteriormente por el actual Tribunal Laboral, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Relaciones Laborales de 1967 que contempla tanto el arbitraje voluntario como el obligatorio. El o la ministro de Recursos Humanos está facultado/a para referir los litigios al Tribunal Laboral por iniciativa propia si considera que es lo más apropiado, a petición de las partes litigantes. El grupo de árbitros del Tribunal Laboral comprende un Presidente, un Miembro en representación de los trabajadores y un Miembro en representación de los empleadores, que designa el o la ministro de Recursos Humanos entre una lista de personas. Aunque se recomienda celeridad en la resolución de los conflictos, un remanente de casos pendientes ante este Tribunal demora las audiencias, concretamente por la escasez de recursos de este sistema. Es posible apelar los fallos del Tribunal Laboral ante el Tribunal Supremo en materias relacionadas con la aplicación de la ley si lo estiman necesario los interesados.

Los tribunales ratifican los convenios colectivos

El Tribunal Laboral tiene otra importante función, a saber, la de ratificar los convenios colectivos al tomar conocimiento de los mismos. Este procedimiento es obligatorio y concede a los convenios colectivos su carácter obligatorio para las partes. A partir de su conocimiento por el Tribunal Laboral se consideran como fallos del propio Tribunal, quedando las partes obligadas por él, sean éstas una organización de empleadores; todos los afiliados a un sindicato a los cuales se aplica el convenio, sus sucesores, delegados y representantes; o todos los trabajadores actuales o futuros de una empresa o parte de ella. De la misma manera, un convenio colectivo que no haya sido ratificado por el mencionado Tribunal no obliga a las partes ni se puede exigir su cumplimiento por parte del Tribunal Laboral o de los Tribunales de derecho consuetudinario. El mencionado proceso de conocimiento garantiza también que los convenios colectivos están en consonancia con las disposiciones de la Ley sobre Relaciones Laborales y de que las remuneraciones y condiciones de empleo no están por debajo de los requerimientos mínimos que establece la Ley sobre el Empleo. La Ley sobre Relaciones Laborales dispone que todo convenio colectivo debe satisfacer los siguientes requisitos mínimos:

- i) debe establecerse por escrito y debe estar firmado por personas que hayan sido autorizadas por las respectivas partes en el convenio;
- ii) debe dejar constancia de los términos del acuerdo y, si corresponde, designarse a las partes por su nombre especificando el período efectivo de validez del acuerdo, el cual no debe ser superior a tres años a partir de la fecha en que éste comienza a regir, a menos que por mutuo consentimiento de las partes se renueven sus términos dentro del período considerado; y
- iii) debe prescribir el procedimiento para su modificación o terminación, como también el procedimiento de presentación de reclamaciones para resolver los eventuales conflictos.

Obligatorio para todos los trabajadores, estén o no estén afiliados al sindicato

Es importante señalar que el convenio colectivo es obligatorio para todos los trabajadores de la empresa, independientemente de su calidad de miembros del sindicato que los

representa. Por lo tanto este convenio está contenido en el contrato de trabajo en lo que respecta a las remuneraciones y condiciones de empleo. En caso de conflicto relacionado con la interpretación del convenio, las partes deben pedir la intervención del Tribunal Laboral para que emita un juicio a este respecto. El ministro de Recursos Humanos también está facultado para remitir tales cuestiones al Tribunal Laboral.

Requisitos para declararse en huelga

En el proceso de negociación colectiva el derecho de huelga es un arma muy importante de los sindicatos en apoyo de sus reivindicaciones. Toda forma de acción colectiva, como por ejemplo, trabajo lento, huelga de celo, huelga de brazos caídos, son consideradas como huelgas en las relaciones laborales. Las leyes que regulan el empleo, los sindicatos y las relaciones laborales no establecen expresamente el derecho de huelga, aunque de diferentes disposiciones puede inferirse que los trabajadores pueden declararse en huelga si se cumplen otras disposiciones referentes a determinadas decisiones, como la celebración de una votación secreta y el requisito de una mayoría de dos tercios en apoyo de la decisión de huelga antes de poder darse el preaviso correspondiente. El Director General de Sindicatos tiene amplios poderes para examinar los pasos dados por el sindicato para declarar la huelga. Además no pueden hacerse huelgas sobre cuestiones relacionadas con el reconocimiento de los sindicatos, las prerrogativas de la dirección de las empresas, las cuestiones que se someten al Tribunal Laboral o con los servicios esenciales según los define la Ley sobre Relaciones Laborales, es decir, los bancos, el suministro de electricidad, los servicios de salud, las comunicaciones, etc. El ministro de Recursos Humanos está también facultado para añadir otros sectores a la lista de servicios esenciales. Es obligatorio un período de preaviso de 42 días antes de iniciarse la huelga. Cualquier infracción del procedimiento a seguir en la huelga puede tener consecuencias graves ya que la huelga se consideraría ilegal, podría anularse la inscripción del sindicato en el registro dejando por consiguiente los trabajadores de ser miembros de éste. La existencia de todas estas restricciones tiene como resultado el que sea imposible invocar la acción de huelga en el proceso de negociación colectiva.

Situación actual y perspectivas futuras

Malasia ha ratificado el Convenio núm. 98 sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva, y este convenio sirve de base a las Leyes sobre Sindicatos y Relaciones Laborales. Un análisis de estas leyes permite comprobar que si bien los trabajadores tienen la libertad de organizar sindicatos y se prevé la libre negociación colectiva, el procedimiento y las medidas de control previstos en las mismas restringen en la práctica el potencial de desarrollo de sindicatos fuertes, por sectores industriales, encontrándose también limitada la posibilidad de invocar la huelga en el proceso de negociación colectiva. No es sorprendente pues que una de las preocupaciones más graves en el proceso de desarrollo económico sea la disparidad creciente en la distribución de los ingresos en la sociedad, especialmente en lo que se refiere a la clase trabajadora, disparidad que puede atribuirse a la tasa reducida de afiliación sindical y a las restricciones en el proceso de negociación colectiva. La intervención de los poderes públicos en la redistribución de los ingresos se limita a los programas de erradicación de la pobreza, de los cuales está excluida la fuerza de trabajo normal. Un análisis de los ingresos mensuales de los trabajadores que contribuyen al Fondo de Previsión y al Servicio de Seguridad Social, efectuado en 1996, muestra la siguiente distribución:

Contribución al Servicio de Seguridad Social y al Fondo de Previsión, por grupos de ingreso

Nivel de salarios/mes	Servicio de Seguridad Social (porcentaje)	Fondo de Previsión (porcentaje)
Menos de 100 ringgis	0,7	1,9
100-300	7	9,6
300-500	16,7	19,2
500-1 000	38,1	34,2
1 000-2 000	26,1	20,6
2 000-3 000	11,4	7,1
3 000-4 000		3,0
4 000-5 000		1,5
Más de 5 000 ringgis		3,0
Total	100	100

Sector informal no representado en los sindicatos

Los datos indicados muestran que aproximadamente el 65 por ciento de los trabajadores que contribuyen al Fondo de Previsión ganan

menos de 100 ringgis al mes. Esta información concierne a los trabajadores del sector fomal. El número muy elevado de trabajadores del sector informal que no contribuyen al Fondo de Previsión ni a la Seguridad Social se encuentran probablemente en peor situación ya que no disponen de sindicatos activos que representen sus intereses debido al carácter ocasional de su empleo, es decir, empleo por cuenta propia, en régimen de subcontratación o trabajo a domicilio (véase cuadro 1).

Debilidad de los sindicatos pequeños

Las disposiciones actuales de la Ley sobre Sindicatos y la política del Gobierno promueven la proliferación de los sindicatos de empresa (véanse los cuadros 2 y 3). Esta estrategia tiene por objeto asegurar condiciones favorables a los inversionistas que desean realizar sus actividades en un entorno sindical caracterizado por su docilidad. Puede constituirse una federación de sindicatos, pero estas federaciones tienen poderes limitados en la negociación colectiva, aunque son útiles para facilitar la obtención de informaciones sobre las cuestiones referentes a las relaciones labo-

rales en el sector, sobre todo respecto de los salarios y las condiciones de empleo en las distintas empresas. La negociación colectiva se sigue limitando a cada sindicato por separado y aquí aparece inevitablemente la debilidad inherente a los sindicatos pequeños.

Las restricciones legales impiden las fusiones

Un enfoque liberal que permita la fusión sindical para constituir sindicatos sectoriales resulta indispensable y constituye un reto formidable para el movimiento sindical. Los intentos del Congreso de Sindicatos de Malasia para organizar una unión nacional de los trabajadores de la electrónica tropezó con una fuerte oposición por parte de los empleadores y del Gobierno inclinados a fomentar en este sector la creación de sindicatos de empresa. En la industria textil, que precedió a la industria electrónica, existen oficialmente sindicatos regionales o nacionales. Además, las restricciones a este respecto contenidas en la ley impiden la fusión de sindicatos en Malasia peninsular, Sabah y Sarawak.

Dentro del marco de la legislación que regula la actividad sindical resulta imposible

Cuadro 1. Población, fuerza de trabajo y empleo, 1970-1995 (estimaciones)

Año	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998
Población (millones)	10,77	12,24	14,26	15,86	18,01	20,26	22,18
Fuerza de trabajo (millones)	3,60	4,22	5,38	6,03	7,04	8,14	9,00
Indice de desempleo (%)	7,4	7,0	5,3	6,9	5,1	2,8	4,9

Cuadro 2. Malasia: número de sindicatos según su tamaño y afiliación sindical

Número de miembros	Número de sindicatos				Total de afiliados			
	1982	1986	1990	1997	1982	1986	1990	1997
Menos de 100	46	69	99	127	2 660	3 153	4 601	11 355
100-200	39	54	72	76	5 988	7 727	10 237	17 489
201-500	50	82	85	113	16 150	27 748	27 715	38 957
501-1 000	42	65	76	82	28 856	46 509	52 325	65 132
1 001-2 000	39	47	50	67	53 917	65 131	72 622	95 727
2 001-5 000	30	37	35	36	92 260	117 149	109 045	125 180
5 001-10 000	20	16	19	11	136 693	112 889	130 437	82 472
Sobre 10 000	6	9	10	14	191 891	225 518	251 517	298 373
Asociaciones de empleadores	13	19	17	nd	631	670	621	nd
Federaciones sindicales	2	3	4	nd	nd	nd	nd	nd
Total	287	401	446	526	529 046	606 494	659 120	734 685

nd = no disponible
Fuente: Ministerio de Recursos Humanos, Malasia.

cualquier tipo de solidaridad nacional entre los trabajadores de Malasia. También es reducido el número de organizaciones de empleadores. En estas circunstancias, la negociación colectiva es muy difícil de asumir para los trabajadores ya que están obligados a negociar sin salir del ámbito de cada sindicato.

La afiliación sindical y la participación en el proceso de negociación colectiva se ven también debilitadas por la tendencia a recurrir al trabajo ocasional utilizando la mano de obra informal y, siempre que se pueda, distribuyendo el trabajo a domicilio. La expansión de las empresas pequeñas y medianas también plantea dificultades a los trabajadores que desean constituir sindicatos viables y eficaces.

Los empleadores retienen la información financiera

El Consejo Consultivo Nacional en materias Laborales ha adoptado un sistema de salarios basado en la productividad que promueve modelos de participación en los beneficios que ha desplazado a los sistemas de remuneración fija o de pago por unidad producida. El éxito de este modelo depende sin embargo de la buena voluntad de los empleadores para comunicar los datos financieros reales de la empresa. Pero, los empleadores no comunican informaciones financieras a excepción de las estrictamente requeridas por las disposiciones legales que regulan las cuentas. Aunque este modelo puede ayudar a mejorar el nivel de ingresos de los trabajadores, la desconfianza entre sindicatos y empleadores que provoca una información insuficiente no ha contribuido a promover este modelo en la negociación colectiva.

El arbitraje obligatorio del Tribunal Laboral en los conflictos de la negociación colectiva

contribuye también a demorar la conclusión de los convenios colectivos. Este Tribunal actúa aplicando reglas de equidad, rectitud de conciencia y teniendo en cuenta los méritos de fondo del caso, pero sin ocuparse de tecnicismos, detalles de forma y en interés de la nación.

En estas circunstancias, no sirven de mucho ni la solidaridad ni la fuerza de los trabajadores.

El Ministro puede remitir los litigios al Tribunal Laboral

Teóricamente, la huelga es un arma de la que pueden hacer uso los sindicatos, pero no ocurre así en la práctica. Si una negociación colectiva fracasa y si el caso se ha remitido al Tribunal Laboral, el sindicato está obligado a suspender la huelga. En esas circunstancias, el recurso a la huelga puede no resultar útil puesto que el ministro de Recursos Humanos puede desarticular el movimiento remitiendo el caso al referido Tribunal Laboral. El número de huelgas, trabajadores involucrados y días de trabajo perdidos se muestra en el cuadro 4. El número de días/hombre perdidos es bajo con la sola excepción del año 1990, en que la Unión Nacional de los Trabajadores de las Plantaciones se declaró en huelga en apoyo de sus reivindicaciones de un salario mensual de base. La huelga sin embargo se desarticuló cuando el asunto fue remitido al Tribunal Laboral.

En el caso de los sindicatos del sector público, la negociación colectiva se ha reducido a un simple procedimiento de consulta, asignándose la tarea de determinar las remuneraciones a comisiones especiales. Pese a ello, el Consejo Nacional Mixto continúa desempeñando un papel importante de representación de los trabajadores en los debates y reuniones

Cuadro 3. Malasia: número de sindicatos y afiliación, por sectores

Sector	1995		1996		1997	
	Número de sindicatos	Afiliación	Número de sindicatos	Afiliación	Número de sindicatos	Afiliación
Privado	281	396 663	292	407 303	303	405 674
Gubernamental	135	226 823	136	241 411	132	252 854
Corporaciones reglamentarias y gobierno local	88	82 767	88	79 532	91	76 157
Empleadores	13	572	13	528	11	475
Total	517	706 825	529	728 774	537	735 160

Fuente: Ministerio de Recursos Humanos, Malasia.

Cuadro 4. Número de huelgas, trabajadores implicados y días de trabajo perdidos, 1974-1997

Año	Número de huelgas	Número de trabajadores implicados	Horas/hombre perdidas
1974	85	21 830	103 884
1975	64	12 124	45 749
1976	70	20 040	108 562
1977	40	7 783	73 729
1978	36	6 792	35 032
1979	28	5 629	24 868
1980	28	3 402	19 554
1981	24	4 382	11 850
1982	26	3 330	9 621
1983	24	2 458	7 880
1984	17	2 437	9 267
1985	22	8 710	34 773
1986	23	3 957	14 333
1987	13	3 178	11 035
1988	9	2 192	5 784
1989	17	4 761	22 877
1990	17	98 510	301 978
1991	18	1 920	6 610
1992	11	2 401	5 388
1993	13	2 399	7 162
1994	7	2 289	5 675
1995	2	1 748	4 884
1996	9	995	2 553
1997	5	812	2 396

Fuente:

Cuadro 5. Número de convenios colectivos firmados y trabajadores implicados, por rama de actividad económica (en miles de trabajadores)

Año	Total	Agricultura, silvicultura y pesca	Minas y canteras	Industria manufacturera	Construcción	Finanzas, seguros, bienes inmuebles, servicios a las empresas	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Otros servicios
1992	334 (109,8)	12 (6,5)	4 (1,8)	217 (129,2)	1	79 (74,7)	34 (7,7)	25 (10,5)
1993	332 (105,7)	15 (27,9)	3 (2,4)	191 (51,0)	–	46 (3,4)	40 (14,3)	41 (32,8)
1994	348 (112,8)	15 (1,5)	0	199 (54,9)	–	44 (6,7)	31 (3,6)	40 (10,0)
1995	257 (79,3)	8 (0,1)	0	196 (53,5)	– (0)	53 (10,1)	31 (3,1)	52 (44,5)
1996	398 (113,3)	32 (13)	6 (1,3)	210 (47,7)	1 (0,1)	42 (4,9)	55 (9,9)	53 (36,5)
1997	412 (121,1)	18 (36)	7 (0,3)	241 (64,4)	–	106 (18,8)	31 (0,7)	32 (6,5)
Empleo total, 1997	8 805,1	1 494,5	38,8	2 390,5	874,2	405,8	436,2	2 291,9

Fuente: Informe económico 1998-1999, Ministerio de Finanzas, Malasia.

con el Departamento de Servicios Públicos. El Gobierno debería reconsiderar esta limitación de la negociación colectiva en el sector público y alentar un mayor interés y participación de los trabajadores en la determinación de los salarios y condiciones de trabajo en dicho sector.

Política pública poco alentadora

No cabe duda de que la negociación colectiva en Malasia ha evolucionado y, partiendo de una etapa de «control cultural», ha pasado por las situaciones de Emergencia, las estrategias de la Nueva Política Económica hasta llegar a la industrialización y el período de los planes quinquenales de desarrollo del Gobierno, siendo el objetivo de las estrategias aplicadas en el país el de conseguir un desarrollo económico sostenible. Aunque se han expresado inquietudes acerca de la desigualdad observada en la distribución del ingreso, la política gubernamental no ha estimulado el levantamiento de las restricciones que pesan sobre la negociación colectiva.

La fuerza de trabajo en expansión en el sector industrial en Malasia, sin embargo, debe hacer frente al reto que representa organizarse en sindicatos en el marco de un mercado de trabajo en rápida evolución, con un sector informal en aumento y al que se agregan los problemas que conllevan la participación femenina e infantil.

El Congreso de Sindicatos de Malasia, registrado de conformidad con la Ley sobre Socie-

dades, no tiene las funciones de negociación colectiva o de acción colectiva que se reconocen a los sindicatos, pero es un centro sindical nacional con funciones de consulta y representación en los niveles nacional e internacional. Los acuerdos colectivos actuales abarcan a muy pocos trabajadores en relación con el total de trabajadores en los diversos sectores como lo muestra el cuadro 5. Esta situación sólo podría mejorar mediante un esfuerzo serio por parte de las organizaciones sindicales existentes para que ayuden a los trabajadores a organizarse en sindicatos o a afiliarse a los existentes. Pese a que se reconoce a los sindicatos su calidad de actores sociales en pie de igualdad con los otros actores frente a la responsabilidad tripartita que tienen en materia de desarrollo económico y social, en realidad se ha restringido su papel a actuaciones limitadas dentro del proceso de negociación colectiva, dejando sin respuesta el verdadero reto que tienen ante sí, que es el de conseguir una redistribución justa e importante del ingreso en la sociedad.

Referencias

- Anantaraman, V. 1997. «Malaysia Industrial Relations», *Law & Practice*, Universidad de Putra, Malaysia Press.
- Ayadurai, D. 1996. «Industrial Relations in Malaysia: Law and Practice», Malayan Law Journal Sdn. Bhd.
- Wu Min Aun. 1992. *The Industrial Relations of Malaysia*, Heinemann Education Books, (Asia) Ltd.
- Narendran, T. 1996. *An overview of collective bargaining rights of public employees in Malaysia* (artículo no publicado).

Hacia una unificación del movimiento sindical por sectores de actividad: el gran experimento del siglo XXI

Lee Won-bo

Director
Instituto Trabajo y Sociedad

Cien años atrás: resumen de la situación

Aunque en la República de Corea los sindicatos y la práctica de la negociación colectiva datan de comienzos de siglo, durante toda la primera mitad de ese período ésta no tuvo reconocimiento legal. En 1948 la Constitución de la República institucionaliza la negociación colectiva incorporando en su texto los derechos laborales fundamentales, pero no es sino en 1953 cuando recibe aceptación como institución efectiva, con procedimientos y realidad propios al ser promulgadas la Ley sindical y la Ley sobre resolución de conflictos laborales. Hasta entonces, la represión de los empleadores y la debilidad de los sindicatos no hicieron posible la práctica de la negociación colectiva.

Cooperación y solidaridad frustradas

Durante los años sesenta, la política de alto crecimiento económico aplicada por el gobierno restringió el mecanismo de negociación colectiva. En 1961, el régimen militar de Park Jung-hee contribuyó a hacerla impracticable al establecer procedimientos muy rígidos en materia de resolución de conflictos. Posteriormente, entre 1972 y 1980, los derechos de negociación y de acción colectivas fueron retirados en virtud de la Ley especial sobre seguridad nacional, en vigor durante la dictadura de Yushin (Renovación). Dicha ley prescribía penas de hasta siete años de cárcel para todo trabajador implicado en actos de negociación colectiva o de acción sindical. En los años ochenta, el régimen militar de Chun Doo-hwan, reformó totalmente las leyes laborales violando los derechos de los trabajadores al no reconocerles el derecho a la negociación colec-

tiva y a la acción colectiva. Las nuevas leyes laborales permitieron la organización sindical sólo en el ámbito de la empresa y extendieron el período de «enfriamiento» de los conflictos laborales. Con posterioridad, el artículo sobre la Prohibición de la intervención de terceros, introducido en las mencionadas leyes, impedía la solidaridad y la cooperación entre los sindicatos y otras asociaciones sea para crear sindicatos, negociar colectivamente o actuar en este campo. La violación de dicho artículo era penada con tres años de cárcel o con una multa de 500 wons. Estas leyes laborales represivas se revisaron solamente en 1997 luego de una serie de huelgas y otros movimientos como la Gran Lucha de los Trabajadores de 1987, de ámbito nacional, cuyo objetivo era la ratificación de los Convenios de la OIT y que culminó con la admisión de Corea como Estado Miembro de la Organización en 1994.

Niveles sectoriales y regionales

Desde 1949 la forma predominante de negociación colectiva ha sido la negociación de empresa, que refleja la forma en que en está organizado el sistema sindical, también basado en el sindicato de empresa. Aunque la estructura sindical se creó en 1961 siguiendo directrices emanadas del régimen militar de Park Jung-hee, la negociación colectiva todavía seguía practicándose en la empresa. En varias ocasiones sin embargo tuvieron lugar negociaciones colectivas que excedían el ámbito de la empresa. Hacia finales de los años sesenta, en las industrias del hilado del algodón y de la seda cruda se realizaron negociaciones sectoriales nacionales entre los sindicatos textiles y las organizaciones de empleadores. Negociaciones regionales también tuvieron lugar entre los sindicatos de

trabajadores de la industria del automóvil, incluidos los conductores de autobuses, taxis y los trabajadores de mantenimiento, y las organizaciones de empleadores. Este tipo de negociación sigue realizándose. En aquel tiempo, el principal contenido de la negociación colectiva giraba en torno al aumento de los salarios y el reconocimiento de las actividades sindicales.

Mayor autonomía y democracia

Durante el período comprendido entre los años setenta y junio de 1987, la negociación colectiva se vio socavada por los gobiernos militares y las leyes laborales represivas. La negociación y la acción colectivas se prohibieron entre 1972 y fin de los años ochenta. Las condiciones de trabajo se determinaban ya sea por comisiones obrero-patronales o por la autoridad gubernamental que actuaba como árbitro. Hacia 1981, negociación colectiva y restricción laboral legal habían llegado a ser sinónimos. En tales circunstancias de represión institucional de parte del gobierno dictatorial, los empleadores gozaban de una posición dominante en la mesa de negociaciones. Como resultado de ello, la diferencia entre los niveles salariales y el costo de la vida continuó incrementándose y las condiciones de trabajo no mejoraron mucho. En estas circunstancias sin embargo, algunos sindicatos que reivindicaban autonomía y democracia también reivindicaron la negociación colectiva y con este objetivo realizaron acciones colectivas pese a estar prohibidas por la ley. En el curso de los años setenta tuvieron lugar un mayor número de acciones colectivas si se las compara con las observadas en los años sesenta.

Democratización en el lugar de trabajo

Incluso después de la Gran Lucha de los Trabajadores, de julio a septiembre de 1987, la negociación colectiva continuó llevándose a cabo en el ámbito de la empresa. Pero, tanto la negociación colectiva como las huelgas comenzaron a tornarse tan frecuentes que las leyes laborales en vigor comenzaron a verse sobrepasadas perdiendo su efecto obligatorio. La afiliación sindical se duplicó entre julio de 1987 y 1989. En 1987 se registraron 3.749 conflictos laborales; en 1988 éstos se elevaron a 1.873; en 1989 fueron 1.616. Con el debilitamiento de la dictadura militar como telón de fondo, la negociación colectiva y los sindicatos comenzaron a desempeñar un papel protagónico, en especial

los democráticos, de creación reciente, que rechazaron aliarse con la Federación de Sindicatos de Corea (FKTU). Aunque las cuestiones tratadas en el marco de la negociación colectiva se centraban fundamentalmente en los aumentos salariales y en el mejoramiento del bienestar proporcionado por la empresa, la democratización en el lugar de trabajo también comenzó a cobrar importancia. Como consecuencia, entre 1987 y 1996 el salario nominal de los trabajadores se incrementó en un 3,8 por ciento consiguiéndose también, en cierta medida, una democratización en el lugar de trabajo.

Despidos y encarcelamientos

Durante el período en cuestión los sindicatos tuvieron que hacer frente a numerosos problemas. El gobierno no cejó en su empeño de destruir el movimiento laboral democrático que había iniciado la lucha de los trabajadores. Por su parte, los empleadores introdujeron una nueva estrategia de dirección tratando de reintroducir un control estricto en el lugar de trabajo y promoviendo la división entre los trabajadores. El Gobierno de Kim Young-sam, establecido en 1993, incrementó sus ataques contra el movimiento laboral mediante su política de mundialización (*Segyehwa*) que era en realidad una política «neoliberalista» como resultado de la cual se agravó la confrontación entre los empleadores y los trabajadores que participaban en la negociación colectiva despidiéndose a muchos de ellos. Entre 1987 y 1996 fueron encarcelados 2.807 trabajadores.

Disminución del número de afiliados

Las condiciones internas del movimiento sindical sufrieron también profundos cambios. Las mutaciones de la estructura económica e industrial tuvieron como resultado una disminución del número de trabajadores manuales (*blue-collars*) que habían constituido la principal fuerza del movimiento en favor de la negociación colectiva. Por otra parte, debido a la estrategia de la dirección en las empresas, disminuyó el número de trabajadores permanentes – que forman la base de los sindicatos de empresa – aumentando rápidamente el de los trabajadores temporeros. Como consecuencia de las medidas de control y de los ataques de los empleadores, disminuyó considerablemente el número de afiliados a los sindicatos y, desde 1989, no ha cesado de reducirse la fuerza sindical con la consiguiente disminución en el número de conflictos laborales.

Ampliación de la negociación colectiva

Como respuesta a esta nueva situación los sindicatos, especialmente los que formaban parte del movimiento laboral democrático, trataron de adoptar nuevos métodos en materia de negociación y en la lucha sindical. El movimiento laboral democrático aplicó la táctica de concentrar su acción durante un período determinado en la negociación y en la lucha. Cuando en 1995 se creó la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU), el movimiento laboral democrático modificó su programa de acción agregando a las reivindicaciones de aumentos salariales diversas medidas de reforma social. Finalmente las reivindicaciones de los sindicatos de empresa abarcaron también otras cuestiones como la reducción de las horas de trabajo, la seguridad en el empleo, la participación en la gestión de la empresa, la seguridad y la salud, etc. Ha surgido un nuevo método de negociación: la *negociación conjunta*, que combina varios niveles y en donde se sientan a negociar en una misma mesa los sindicatos de empresa y la federación de sindicatos de la misma rama industrial.

Aplazamiento de un sistema de despidos

Desde finales de 1996 y hasta febrero de 1997, la citada Confederación de Sindicatos (KCTU) organizó una huelga general contra el Gobierno de Kim Young-sam quien trataba de modificar la legislación laboral con el fin de institucionalizar la flexibilidad del mercado de trabajo. Esta huelga general, que movilizó a dos millones de trabajadores, fue la primera de ámbito nacional en los últimos cincuenta años. A esta huelga se unió también la antes mencionada FKTU. La lucha de los trabajadores consiguió que el Gobierno reformara las leyes laborales en vigor introduciendo las enmiendas apropiadas en virtud de las cuales se aplazaba hasta el año 2001 la introducción de un sistema de despidos y se modificaba parcialmente el sistema de negociación colectiva.

Gran margen de maniobra para orientar las negociaciones

En la actualidad, la negociación colectiva está regulada por la Constitución, por la Ley sobre sindicatos y por la Ley sobre modificación de las relaciones de trabajo. En el artículo 33 de la Constitución se dispone que los trabajadores tienen el derecho soberano de organizar nego-

ciaciones y acciones colectivas para mejorar las condiciones de trabajo. En las leyes laborales se prevén casos de prácticas laborales injustas como por ejemplo la negativa de los empleadores de iniciar la negociación colectiva o su negligencia a este respecto. También se prevé la negociación leal y justa entre los trabajadores y la dirección de las empresas. Los sindicatos están facultados para delegar la negociación colectiva a las federaciones del sector o a terceros. También pueden negociar con las organizaciones de los empleadores. Pero ninguna de estas leyes protege los derechos de los trabajadores de manera completa y existe un gran margen de maniobra para que el Gobierno y los empleadores orienten el resultado de las negociaciones a su favor. En la Constitución se restringen los derechos de los empleados públicos en lo referente a la organización de sindicatos y a la negociación colectiva. También se encuentra restringida la acción colectiva dentro de la industria de la defensa en el sector privado. En lo que respecta al sector público, el sistema de mediación en vigor prohíbe la acción colectiva, que se considera una extensión de la negociación colectiva. Las leyes laborales permiten que el ministro del Trabajo intervenga en relación con el contenido de la negociación colectiva, con lo cual dicho procedimiento de mediación puede utilizarse para tornar ineficaz todo el procedimiento de negociación. Aunque se eliminó la importante disposición referente a la intervención de terceros, el apoyo externo en la negociación colectiva sigue requiriendo reconocimiento por parte del Gobierno. Además, los empleadores están autorizados para anular los convenios colectivos seis meses después de haberse terminado el proceso de negociación. A su vez, el Gobierno apoya a los empleadores cuando excluye del ámbito de la negociación colectiva el tema de los despidos y el de la participación de los trabajadores en la dirección de la empresa.

En diciembre de 1997 se eligió presidente a Kim Dae-jung. El nuevo Gobierno creó una comisión tripartita como órgano asesor del presidente con el fin de superar la crisis económica creada después de la introducción de las medidas económicas preconizadas por el FMI. El nuevo presidente encargó muy firmemente a la comisión tripartita que introdujese de inmediato el sistema de despidos. En la comisión se llegó a un acuerdo sobre veinte cuestiones, entre ellas, la introducción de dicho sistema y la de un sistema de cesión de los trabajadores entre empresas (o su arriendo), a

partir de febrero de 1998; pero, de todas estas medidas, la única que se introdujo de inmediato fue el sistema de despidos. La comisión no llegó a adoptar ninguna medida importante sobre las cuestiones planteadas con posterioridad referentes a la reforma de los conglomerados (Chaebol)⁴; a la reestructuración, o a la reforma política, lo que suscitó un fuerte resentimiento por parte de los sindicatos contra el Gobierno y los empleadores.

Tendencias recientes en la negociación colectiva

La negociación en el ámbito de la empresa continúa siendo la forma dominante de la negociación colectiva en la República de Corea. Existen también otras formas, tales como la negociación conjunta, la negociación multiempleadores y la negociación cruzada.

Se entiende por *negociación conjunta* un tipo de negociación en la cual un sindicato de empresa negocia con un empleador contando con la participación de la federación sindical a la que está afiliado. La *negociación multiempleadores* es un sistema en el cual negocian varios sindicatos con representantes nombrados por los empleadores, como en el caso de los sectores del hilado de algodón y de los conductores de taxis y autobuses. La *negociación cruzada* es un sistema en el cual una federación industrial negocia con la empresa empleadora. Sin embargo, el campo de aplicación de todos estos sistemas es parcial o se halla en una etapa embrionaria. Cualesquiera que sean las diferentes formas de negociación colectiva aplicadas, los sindicatos deben hacer frente a graves problemas derivados de una reestructuración masiva y de una fuerte reducción del empleo, tanto por parte del gobierno como de los empleadores en el contexto de la política económica preconizada por el FMI y de la crisis financiera posterior.

La importancia de la seguridad en el empleo

Como reflejo de este cambio de situación, la cuestión más importante dejó de ser el aumento de los salarios para convertirse en la de la seguridad del empleo. Con el fin de mantener los puestos de trabajo los sindicatos han propuesto una reducción de las horas de trabajo. El Gobierno y los empleadores prefieren por su parte una reducción del número de trabajadores. Un caso típico es el conflicto surgido en la Hyundai Motor Co. en la que los sindica-

tos deseaban que se mantuvieran los puestos de trabajo reduciendo las horas de trabajo mientras la dirección insistió en el despido de 12.000 trabajadores.

Ninguna ayuda del Tribunal Constitucional

Como resultado de la negociación colectiva, en un número importante de lugares de trabajo se llegó a diversos acuerdos en materia de seguridad del empleo. Pero, los empleadores raramente están dispuestos a cumplir esos acuerdos. La decisión del Tribunal Constitucional de marzo de 1998 sólo sirvió para apoyar a los empleadores considerando que la sanción penal contemplada para los empleadores que no cumplieran los convenios colectivos era contraria a la Constitución. Un caso típico de incumplimiento del convenio sobre la seguridad del empleo lo constituye el caso de la Mando Machine Company: cuando los sindicatos de esta empresa se declararon en huelga para conseguir que la dirección cumpliera el convenio, el Gobierno, en lugar de sancionar al empleador, ordenó a la policía que detuviera a numerosos líderes sindicales y que pusiera fin a la huelga.

Después de la legalización del sistema de despidos, los empleadores tomaron la iniciativa en la negociación colectiva y forzaron a los sindicatos a hacer concesiones exigiéndoles que eligieran entre la congelación de los salarios o la seguridad del empleo, o incluso que aceptaran ambas medidas, es decir, una reducción salarial y una reducción de los puestos de trabajo. Un mayor número de empleadores están tratando de celebrar convenios colectivos presentando propuestas todavía más injustas.

Disminución de las tasas salariales

Los sindicatos trataron de oponerse a la ofensiva de los empleadores mediante la negociación colectiva. Se puede citar como ejemplo la reivindicación de la Federación de Trabajadores de la Industria Metalúrgica en el sentido de establecer un pacto sobre seguridad del empleo con la Asociación de Empleadores. Pero esta acción sindical no consiguió sus objetivos debido al rechazo de la dirección. Como resultado de lo anterior, la forma principal de negociación colectiva ha consistido en hacer concesiones por las cuales los sindicatos aceptan una congelación o una reducción de los salarios para obtener la seguridad del empleo. La encuesta realizada por la Asociación de Empleadores de la República de Corea muestra que en

el 89,1 por ciento de los lugares de trabajo se ha aplicado una congelación o una reducción de los salarios y que, por primera vez en la historia del país, se ha registrado una disminución de los salarios de los trabajadores. Una encuesta realizada por el Gobierno dio los mismos resultados.

Aumenta el número de trabajadores encarcelados

Un número creciente de sindicatos está combatiendo muy duramente contra el Gobierno y los empleadores, cuyo principal objetivo es el de reducir el número de puestos de trabajo. En un informe del Ministerio de Trabajo se indica que el 24 de noviembre de 1998 se habían producido ese año 118 conflictos laborales, lo que representa un aumento de 40 respecto de los 78 conflictos que se registraron en 1997. El número de trabajadores afectados por estos conflictos en el año 1998 se elevó a 129.000, lo que representa el triple de los 44.000 trabajadores afectados en 1997. También aumentó considerablemente el número de días de huelga, que pasó de 445.000 en 1997 a 1.264.000 en 1998. Sin embargo, la lucha de los trabajadores sólo consiguió que se mantuviera el *status quo*. La Confederación de Sindicatos inició dos huelgas nacionales, en mayo y junio de 1998, pero el sistema de despidos se mantuvo intacto. Lo que es más grave, a finales de octubre se hallaban encarcelados 158 trabajadores y responsables sindicales, y otros 57 eran buscados por la policía. Estas cifras son todavía más elevadas que las registradas durante el gobierno precedente.

Perspectivas para el futuro

Será muy difícil que el movimiento sindical coreano supere en un futuro próximo la gravísima situación actual. En efecto, la economía mundial es inestable, es probable que continúe la recesión económica, la competencia que trasciende las fronteras se hace cada vez más fuerte, la economía coreana depende en gran medida de las exportaciones y su estructura industrial es demasiado frágil para ganar esta competición económica. En estas circunstancias, los empleadores intensificarán su presión sobre los sindicatos y, aunque el Gobierno está promoviendo reformas, éstas se basan en el neoliberalismo, con lo que sólo aumentarán los sufrimientos de los trabajadores.

El Gobierno de Kim Dae-jung, que empezó a ejercer sus funciones en febrero de 1998, ha promovido reformas sobre la base de una polí-

tica de desarrollar paralelamente la democracia y la economía de mercado. Esta política sin embargo sólo significa en la práctica aplicar las exigencias del Fondo Monetario Internacional. Es evidente que esta política está basada en el enfoque «neoliberalista».

Medidas contra el desempleo demasiado vagas

Desde que empezó a aplicarse el sistema de préstamos condicionados del FMI, el número total de desempleados ha pasado de 500.000 a 1.500.000, y el número real de parados llega actualmente a cerca de cuatro millones; previéndose que en 1999 aumentará dicho número. En particular, si se lleva a cabo a gran escala la reestructuración en los sectores financiero y público, y si se aplica también el denominado gran pacto (*big deal*) entre conglomerados (Chaebol), el resultado será un desempleo masivo. El sistema de seguridad social de la República de Corea está poco desarrollado y las medidas contra el desempleo no constituyen una terapia eficaz por cuanto son demasiado vagas. Actualmente la tarea de encontrar soluciones a todos estos problemas recae sobre los sindicatos.

Surgen dudas en el movimiento sindical

Habida cuenta de la situación descrita, la fuerza de los sindicatos coreanos para hacer frente a tamaño desafío es poca: la afiliación sindical se ha mantenido en un 11,6 por ciento, según datos de 1997, y es probable que disminuya aún más. La estructura de la organización sindical, que sigue basada en el sindicato de empresa, se ve afectada por el número reducido de fusiones y el nivel reducido de concentración sindical. Sería posible que los sindicatos organizados por empresas consiguieran aumentos salariales mediante una capacidad adecuada de organización en los lugares de trabajo, luchando por adquirir poder en los períodos de «alto crecimiento y bajo desempleo». El sistema basado en el sindicato de empresa tiene limitaciones que le son inherentes cuando se trata de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores y proteger sus derechos o sus prestaciones más allá de los «límites de la empresa». Hasta el momento, los sindicatos de empresa no han conseguido organizar a la masa de trabajadores irregulares ni han podido proteger a quienes han perdido sus empleos. La situación actual de «bajo crecimiento y alto desempleo»

ha puesto muy en evidencia las limitaciones del sindicato de empresa, incapaz de proteger los derechos de sus afiliados mediante la negociación y la lucha. Cada vez resulta más evidente que los sindicatos de empresa, aislados y dispersos, no pueden proteger los derechos de los trabajadores frente a las políticas neoliberales del Gobierno y las estrategias de racionalización de los empleadores. Por esta razón, los trabajadores sindicalizados comienzan a dudar de que el movimiento sindical coreano pueda sobrevivir en las condiciones descritas.

La esperanza puesta en la unificación sindical

Los sindicatos coreanos han estudiado numerosas opciones en su empeño de hacer frente a los cambios y retos que tienen ante sí. Entre ellas cabe mencionar la unificación sindical por sectores de actividad, la creación de un partido político de la clase trabajadora y medidas de carácter organizativo tales como la organización de actividades sindicales en los lugares de trabajo. Esta unificación sindical por sectores se considera una de las metas más importantes para compensar las limitaciones de los sindicatos de empresa. Los sindicatos están promoviendo la táctica de concentrar las negociaciones colectivas, lo que consideran como una etapa preliminar en la consecución de la unificación sindical. Esta estrategia delega el derecho de negociar colectivamente que tienen los sindicatos de empresa en federaciones sindicales con las que cada empleador es llamado a negociar.

Una serie de batallas ganadas

La estrategia de la negociación colectiva concentrada tropieza con grandes dificultades que se derivan de la tendencia de los empleadores a seguir apegados al tipo de negociación precedente a la de la empresa. Sin embargo, los sindicatos coreanos han acumulado una considerable experiencia en el transcurso del tiempo ganando batallas contra la represión del poder estatal y de los empleadores. Dicha experiencia constituye la base de su convicción en el sentido de que la unidad y la solidaridad de los trabajadores puede fortalecer el movimiento sindical. Por ejemplo, la Federación Sindical del Personal Médico y la Federación de Empleados Colegiados, que fueron sindicatos de empresa en un comienzo, han pasado con éxito a transformarse en sindicatos sectoriales. Sobre la base de estas experiencias y convicciones, los sindicatos de la República de Corea deberán perseverar con mayor ahínco aún en su empeño de conseguir la unificación sindical por sectores de actividad que considerarán el gran experimento del siglo XXI. En este proceso, el sistema coreano de negociación colectiva tendrá que ser objeto de profundos cambios tanto en su estructura como en sus métodos.

Nota

¹ Chaebol: sistema de conglomerados horizontales diversificados, propiedad de una familia que también los administra.

Los sindicatos han soportado el mayor peso de las políticas de reforma sin recibir nuevas fuerzas para lograr los objetivos

Pekka O. Aro

Funcionario principal, Programación y Gestión
Departamento de Empleo y Formación
OIT

En el siguiente artículo el autor explica su experiencia personal como Especialista de las Actividades de los Trabajadores en la Oficina de la OIT en Budapest de 1992 a 1997, y posteriormente en la Oficina de la OIT en Bruselas.

- Los convenios y la negociación colectiva deberían constituir las prioridades de los sindicatos, de las organizaciones de empleadores y del Estado en los países de Europa Central y Oriental (CEE). Sin embargo, no lo son en la actualidad.
- Todos los países de la CEE han reformado sus leyes laborales tras los cambios políticos acaecidos hace diez años. Las leyes reconocen los derechos garantizados en los Convenios de la OIT núms. 87 y 98. Sin embargo, la realidad no refleja los textos de las leyes.
- Los países de la CEE no constituyen un bloque: su desarrollo ha sido muy diverso. El punto de partida común de las relaciones laborales soviéticas hace necesario, sin embargo, que se trate el tema de la negociación colectiva en la región.
- Los sindicatos no estaban preparados para la privatización y se equivocaron en gran parte al aprovechar cualquier oportunidad ofrecida en el proceso (si es que hubo alguna).
- Las negociaciones colectivas son locales; los acuerdos de las filiales nacionales han disminuido en número y cobertura.
- Los representantes sindicales no tienen acceso a toda la información para llevar a cabo las negociaciones.
- El compromiso de los trabajadores respecto a sus empleadores se ha colapsado.
- Los miembros de la Comunidad Europea tendrían un marcado impacto positivo en la negociación colectiva si los sindicatos fueran capaces de aprovechar las oportunidades.
- Si la negociación colectiva no adquiere una total credibilidad con el apoyo de los sindicatos representativos, independientes y democráticos, así como de las organizaciones de empleadores, cualquier desarrollo dirigido al buen funcionamiento de las economías de mercado está en riesgo.

Funciones políticas de la negociación colectiva

La negociación colectiva es una institución política que regula y define varias áreas de interacción entre los representantes de los empleadores y trabajadores. Su propósito político incluye un proceso en el que un grupo organizado de empleados, constituidos en sindicatos, negocia con los empleadores, sus representantes y sus asociaciones cualquier aspecto relativo al empleo o a las condiciones de trabajo en la organización de empleadores. Dicha negociación es «colectiva» porque es fuerte en cantidad, lo cual dota a la institución de su propósito político: lograr el equilibrio de poder.

Sin embargo, el equilibrio de poder se convierte en realidad únicamente si los sindicatos pueden presentar demandas que sean efectivas. Efectivas, por su parte, significa el que puedan apoyar sus reivindicaciones mediante la amenaza de dejar de trabajar. Si únicamente

un/a empleado/a se niega a trabajar, no resulta significativo, pero cuando la mayoría de la mano de obra de una organización amenaza con una huelga o actúa de cualquier otra forma similar, tal amenaza se convierte en portadora de implicaciones más graves.

Aunque la negociación colectiva se haya concluido, sus disposiciones deben ser aplicables. En primer lugar, las partes deben recurrir a mecanismos de solución pacíficos que constituyan una parte inherente de la institución política de la negociación colectiva – procedimientos de diálogo interno como la mediación, el arbitraje o la conciliación, así como procedimientos de justicia laboral –, quedando en último lugar la opción de una acción colectiva.

Si la negociación colectiva fue una institución política en la era comunista, hoy en día lo sigue siendo en todas las economías de transición pero con diferente sentido: bajo el control de las relaciones laborales por parte de las estructuras comunistas, la «negociación» colectiva y los convenios constituían herramientas para expresar los objetivos políticos de producción y la forma en la que se esperaba que la gente llevara a cabo la producción. Desde 1991, se ha llevado a cabo una revisión de la legislación laboral en todas las economías de transición. Básicamente todos los derechos garantizados en los Convenios de la OIT núms. 87 y 98 están reconocidos en los textos de las nuevas leyes laborales. Asimismo, el derecho a la huelga está reconocido en todos los países de la CEE, sea en la constitución o mediante ley.

Sin embargo, en las economías en transición el propósito político de la negociación colectiva en términos de establecimiento de un equilibrio de poder no es tan evidente como la institución política en sí misma. Esta carencia de un objetivo político se debe a diversos factores.

Primero, los sindicatos en muchas economías en transición están todavía en proceso de convertirse en independientes, democráticos y representativos, y los empleadores están todavía en proceso de organización. Cuando los sindicatos no tienen una organización de empleadores como homólogo, el convenio colectivo tiene que negociarse con empleadores individuales. Por ello, los acuerdos por rama son escasos, es decir, la fuerza que da el número es poca. Aunque existen muchas razones por las que los empleadores carecen de una adecuada organización, en las raras ocasiones en las que sí lo están, su principal objetivo no es la negociación colectiva en el plano de la filial sino poder calificarse como consejero legal en el ámbito laboral y social.

Segundo, el exceso de trabajo y producción, y la falta de necesidad de un método moderno de producción «justo a tiempo», son fenómenos comunes en muchas empresas y lugares de trabajo en las economías en transición. Por ello, las huelgas son menos efectivas en tanto que métodos de disuasión. La principal razón de los empleadores para conservar la mano de obra que en realidad no necesitan es la vieja tradición de las empresas estatales de responsabilizarse de las necesidades sociales de los empleados. Antes de que la mayoría de la propiedad estatal fuera privatizada, la responsabilidad respecto a la provisión de servicios sociales fue descartada por las empresas y no se transfirió sistemáticamente a los gobiernos.

La principal razón de la sobrecapacidad es la tradición de los sistemas de producción centralizados en los que unas pocas empresas producen bienes y servicios para todo el país, todas las Repúblicas Soviéticas, o todos los países de la CEE. Además, otra de las razones por la que resulta superfluo el método de producción «justo a tiempo» es en parte la tradición comunista, en la que la producción no está en relación con las necesidades de los consumidores. Sin embargo, una razón más importante es que las plantas de producción individuales no han sido integradas en la cadena o red de producción nacional o internacional.

Tercero, el problema común a todos los países en transición continúa siendo la debilidad inherente a las reglas de juego. El poder judicial, desde la formación de los jueces hasta las reformas de procedimiento, tuvo como objetivo resolver los excesivos retrasos en los casos. Los juicios laborales escasean en gran medida y los sistemas de mediación, arbitrariedad y conciliación no están bien establecidos. Tal debilidad va en detrimento del funcionamiento de los convenios colectivos.

Objetivo económico y contexto de la negociación colectiva

La negociación colectiva se utiliza principalmente con propósitos económicos. El resultado del proceso es un convenio que proporciona beneficios y obligaciones a las dos partes – producción no perturbada o interrumpida por los trabajadores, compensación por el trabajo en forma de salarios, permisos, vacaciones, servicios sociales, etc. y condiciones de trabajo–. Tales beneficios o sus costes se pueden expresar en términos económicos/de dinero. Naturalmente, los convenios colectivos tienen también consecuencias sociales – deseadas o no –,

aunque el resultado es el logro de beneficios económicos para los grupos de interés concernidos: empleados y empleadores cubiertos por el convenio.

Invertir las circunstancias

El contexto económico de la unidad de negociación (i.e. compañía/empresa, sector, etc.) y las circunstancias macroeconómicas del país o la región concernidos – en las que tiene lugar la negociación colectiva – varían considerablemente entre las economías en transición. La negociación colectiva no puede cambiar dicho contexto: las partes sólo pueden invertir las circunstancias en su propio favor. Naturalmente, los sindicatos negocian de forma diferente en las distintas economías en transición. En consecuencia, más allá de la capacidad de los grupos de negociación individual y de la posición de los sindicatos que representan, el nivel de los beneficios establecidos en los convenios colectivos depende en gran medida de la situación económica de la unidad de negociación y del país afectado.

Diferentes puntos de partida

Al igual que en el marco macroeconómico, las economías en transición se pueden dividir en dos grupos: los países de la CEE y las antiguas Repúblicas Soviéticas (con la excepción de los tres Estados Bálticos, Estonia, Letonia y Lituania, los cuales están económicamente más cercanos a las circunstancias de los países de la CEE).

Las antiguas Repúblicas Soviéticas constituyeron una parte integral del sistema económico, político y de seguridad soviético. Antes de independizarse tenían escaso control de sus economías nacionales y carecían de instituciones que desarrollasen las funciones económicas básicas, con lo que la estructura de producción y de mercado interesaron a la antigua Unión Soviética. Por lo tanto, las reformas institucionales y estructurales en la economía nacional estaban mucho más atrincheradas en las antiguas Repúblicas Soviéticas que en los países de la CEE. Sin embargo, la prontitud y la comodidad de tales transformaciones fueron diferentes incluso en el interior de las antiguas Repúblicas Soviéticas. Incluso el grupo de países del Báltico está lejos de la homogeneidad: su pasado en las políticas internacionales, i.e. dominio en la región o bajo el yugo de los diferentes países extranjeros, etc., las tradiciones industriales, la exposición extranjera, les hace

necesariamente diferentes. Existen mayores diferencias – y están aumentado – entre las regiones más pobres del norte de Rusia y, por ejemplo, Moscú o el Cáucaso. Otro rasgo de peso entre los países de la CEE es que los puntos de partida del proceso de transformación eran diferentes: por ejemplo, la República Checa y Eslovaquia estaban ya en vías de construcción del estado y la nación al lado del proceso de transformación económica.

La experiencia de las economías en transición no sólo ha demostrado que no se ha dado ni un paso hacia la economía de mercado, y no existe ni un solo tipo de economía de mercado, sino que además no hay acuerdo sobre las políticas deseables para una transición efectiva. Teniendo en cuenta tales reservas, a los países de la CEE se les ha considerado más exitosos en la aplicación de paquetes de reforma que a los de las antiguas Repúblicas Soviéticas. Sin embargo, prevalecen también importantes diferencias: los países del sur (la mayoría de la antigua Yugoslavia, Albania, Bulgaria, Rumania) tuvieron menos éxito que los cuatro del Grupo de Visegrad (Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría).

Aunque los indicadores (EBRD) muestran diferencias entre las economías en transición, algunos de los problemas de la transición han sido comunes a todos ellos: caída de la producción recogida en las estadísticas y el PIB; colapso de la productividad (la caída de la producción no estuvo acompañada de un desempleo abierto) y de la inversión; dificultades para mantener el equilibrio presupuestario (bajo nivel de ganancias); alta inflación, profunda disminución del gasto público (seguridad social); una economía sombría; y la pobreza. En términos generales, ha sido mucho más complicado y costoso llevar a cabo los cambios estructurales y la privatización que liberalizar la economía.

Los sindicatos no están preparados

En general, los sindicatos no estaban preparados ni para la privatización ni para ningún otro cambio profundo que el período de transición trajo consigo, por lo que no fueron capaces, en la negociación colectiva, de invertir las circunstancias en favor de sus afiliados. La mayoría de ellos no negoció con los empleadores estatales disposición alguna sobre la seguridad en el trabajo, indemnización por despido, formación, mantenimiento de beneficios, etc., para el caso de transferencia del negocio a manos privadas. Si los sindicatos perdie-

ron en gran medida sus oportunidades en el proceso de privatización, se debió en parte a la interna desunión del movimiento sindical donde los sindicatos «alternativos» y «tradicionales» se disputaron el dominio. Mayores consecuencias tuvo, sin embargo, el hecho de que el papel tradicional de tomar parte en las políticas estatales canalizó la actividad de los sindicatos tradicionales lejos de la negociación colectiva. Trataron de influenciar los procesos de elaboración de decisiones por parte del gobierno más que negociar con el empleador estatal. Algunos sindicatos establecieron fondos de inversión para adquirir bonos de privatización, tratando así – en cuanto que nuevos propietarios – de garantizar el mantenimiento de los beneficios, especialmente de los sociales.

Sin embargo, los sindicatos de los países de la CEE han conseguido en muchos casos negociar convenios locales en empresas privatizadas, lo que incluye disposiciones sobre formación y seguridad en el trabajo. Parece ser que además de que las disposiciones sobre seguridad en el trabajo no siempre se aplican de manera adecuada, casi nunca incluyen posibilidades de compensación o formación para los períodos de despido temporal. Tal y como ocurre en la realidad, a menudo le resulta más ventajoso al empleador despedir temporalmente que de forma definitiva: cuando los trabajadores son despedidos definitivamente el empleador debe pagarles una indemnización, mientras que cuando lo son de forma temporal, no tienen que pagar nada. Muy a menudo, estos últimos no reciben ni los beneficios por desempleo ni cualquier otro beneficio social.

Todavía se obtienen los beneficios sociales tradicionales

Todos los sindicatos han logrado incluir algunos de los beneficios sociales tradicionales en los convenios colectivos. En una encuesta de la OIT realizada en cinco países de la CEE se constató que en la República Checa y en Eslovaquia la guardería en el lugar de trabajo constituye todavía una disposición corriente, y que en Hungría, las disposiciones sobre la vivienda son todavía muy comunes en los convenios colectivos (Aro y Repo, 1997). En la mayoría de las empresas se proporciona algún tipo de asistencia sanitaria aunque tales servicios en general han desaparecido. De forma significativa, cerca de los dos tercios afirmó que se les había proporcionado algún tipo de formación profesional mediante el convenio.

Necesidad de negociación a nivel nacional para compartir responsabilidades

La negociación local es el plano dominante en las relaciones laborales de las economías en transición, debido a la gradual disminución de los convenios en número y cobertura. Dicha negociación tiene la clara ventaja de considerar las realidades del lugar de trabajo donde se debería aplicar el convenio, y donde se pueden tener en cuenta las condiciones específicas. Sin embargo, desde el punto de vista de la solidaridad y de los intereses más amplios de la economía nacional, de la protección social y de la legislación, resulta vital desarrollar una acción coordinada. Sin la negociación nacional las empresas no entran en la división de responsabilidades respecto a los problemas del país.

Según un estudio de la OCDE, las economías que cuentan con métodos de negociación más centralizados o coordinados presentan bastantes menos desigualdades en las ganancias que las de carácter más descentralizado. Tras un examen de los cambios en las características de los convenios colectivos y en la actuación económica se deduce que los países que durante la década pasada se inclinaron por la descentralización o por una menor coordinación han experimentado mayores caídas en los índices de empleo que los que no siguieron dicha tendencia (OCDE, 1997). Un estudio de la OIT llevado a cabo en cuatro pequeños países de la Europa del Este establece que el diálogo social bien constituido ayuda positivamente a desarrollar el mercado de trabajo (OIT, 1999).

Uno de los defectos de la negociación local es que a menudo los negociantes no están familiarizados con los requisitos preliminares de una negociación exitosa. Asimismo, existe a menudo un desconocimiento de las cláusulas necesarias para la aplicación de un acuerdo. Por ejemplo, menos de la mitad de los entrevistados respondieron a la pregunta sobre el flujo anual del presupuesto de la unidad de negociación. Entre el 9 y el 20 por ciento de las personas entrevistadas alegó que ningún trabajador estaba informado acerca de la situación financiera de la unidad de negociación, lo cual significa que los representantes sindicales negocian los salarios base y otras condiciones sin contar con información previa de la situación económica o la actuación financiera de la unidad, lo que sorprende todavía más cuando se considera que los países tienen suficiente legislación sobre el derecho de los trabajadores y los sindicatos para obtener información de

sus empleadores. Por otra parte, parece que la mayoría de los empleadores acepta los convenios colectivos que carecen de una cláusula pacificadora (i.e. que tratan de prevenir las medidas como las huelgas contra el convenio colectivo). Esto justifica la opinión de que un concepto nuevo y genuino sobre negociación y convenio en tanto que conjunto de mutuos beneficios y obligaciones basado en la confianza no ha surgido todavía en las economías en transición.

Consecuencias sociales

La negociación colectiva tiene muchas consecuencias sociales, políticas y económicas. En el contexto social, tal y como se ha mencionado anteriormente, la supuesta consecuencia de la negociación colectiva en tanto que institución política es un sistema que regula conflictos, que aporta estabilidad a la sociedad. Ayuda a garantizar que cualquier conflicto en la industria está bajo control. En la mayoría de los casos, los elementos más combativos están bajo control en virtud del hecho de que la mayoría de los lugares de trabajo lo ven como una forma alternativa de tratar las disputas.

Sin embargo, en las economías en transición, la negociación colectiva no lleva a cabo dicha función tan bien como podría. Las huelgas y otras formas de acción colectiva tienen una gran publicidad pero, tal y como se ha comentado anteriormente, la negación de trabajar rara vez tiene el efecto deseado en la producción, y por consiguiente, no tiene los resultados que los trabajadores buscan. Bastante a menudo las huelgas tienen como objetivo oponerse a la política del gobierno más que ir en contra de los empleadores. En las regiones que sufren condiciones económicas extremas la huelga constituye el único medio de protesta en manos de los trabajadores. En muchos países en transición un número creciente de huelgas tienden a convertirse en manifestaciones de carácter político. Las acciones de los mineros en Rusia, Ucrania y Rumania constituyen ejemplos de los conflictos existentes entre las comunidades y los centros de poder y financieros más que las disputas industriales en el sentido tradicional.

Otro objetivo declarado de la negociación colectiva es mejorar la actuación económica de las unidades de producción y el bienestar de la sociedad. La negociación colectiva proporciona a la dirección un método equitativo de trato con los empleados. Si las áreas de interés común están maximizadas y resaltadas en el

proceso de negociación colectiva, tal forma de actuación puede reforzar la aceptación de interés común por parte de la mano de obra.

Inseguridad

La creciente competencia entre las empresas ha supuesto un cambio en los comportamientos respecto a la negociación colectiva en los años noventa. Con objeto de conservar sus puestos, los trabajadores tuvieron que contribuir y sacrificarse por la competitividad de la empresa. Los derechos de los trabajadores de cooperación y decisión conjunta aumentaron y se pusieron en práctica en la mayoría de los países de la Europa del Este, mientras que se esperaba que los trabajadores, por su parte, fueran más productivos. De hecho, en muchas empresas la decisión conjunta y la negociación colectiva se han fusionado. Los representantes sindicales en estas empresas no ven problema judicial alguno en dicho proceso. De acuerdo con los representantes sindicales de una gran compañía sueca, los resultados de las negociaciones con decisión conjunta se integran en tanto que acuerdo convenio en las notas de las reuniones. Ya que la decisión conjunta es un concepto más amplio que la negociación colectiva, todas las negociaciones se consideran decisiones conjuntas. El proceso de liquidación tampoco tiene en cuenta si el resultado de la negociación se ha presentado en una minuta o en un acuerdo aparte.

Los empleadores tienen ventaja

En las economías en transición el compromiso de los trabajadores parece haberse deteriorado en los últimos años. Existen muchas razones que justifican la falta de confianza entre los trabajadores y los empleadores. Los directores de las empresas privatizadas y los nuevos empresarios no tienen ninguna afiliación al Estado o la comunidad. Las bases legales de la propiedad todavía son equívocas, especialmente en las antiguas Repúblicas Soviéticas. Las estimaciones respecto a la división de la economía en «informal» o «desorganizada» va de un tercio en Hungría a casi dos tercios o más en Rusia o Ucrania. Los sindicatos restaron valor a la inspección de trabajo inmediatamente después de los cambios políticos, sin preverse ningún sustituto público organizado hasta mucho más tarde, y además con mínimos poderes ejecutivos y escasos fondos. En una disputa, los empleadores pueden, y a menudo lo hacen, actuar a su libre albedrío, siendo ínfimo el riesgo de sanciones legales.

No hay soluciones generales, sólo inseguridad

Los expertos de las economías de mercado que acudieron al principio para asistir y participar en las reformas sindicales de los países en transición a menudo fallaron en el reconocimiento de los aspectos específicos del tipo de sistema sindical soviético. Muchos de ellos simplemente denunciaron el viejo sistema, subrayaron los conflictos de intereses entre los empleadores y los trabajadores y sugirieron soluciones generales para reemplazar las viejas estructuras. Sin embargo, no se podían borrar varias décadas de historia, y el rápido desmantelamiento de la inspección de trabajo, de la asistencia sanitaria, de las instituciones laborales y de otros servicios – sin establecer otros en su lugar – crearon más inseguridad y resentimiento que sentimiento de libertad. Quedó claro que se debían considerar las cada vez más variadas características específicas de cada situación nacional, así como los detalles del viejo sistema de relaciones laborales, el cual – cuando funcionó mejor – no fue probado únicamente como una «cinta transportadora» sino en muchos aspectos como una fuente de seguridad (OIT-CEET, 1995).

Infravaloración de la propiedad estatal

La falta de confianza de los trabajadores en los empleadores fue creciendo debido a los numerosos errores que se fueron cometiendo en el proceso de privatización. El valor real de la propiedad estatal fue en muchos casos muy superior al de venta. En los peores casos la propiedad se vendió a especuladores que inflaron el valor total en vez de invertirlo. En muchos países los directores de las empresas estatales designados políticamente se agenciaron el convertirse en grandes propietarios.

En algunas economías en transición, concretamente en Rusia y Ucrania, los pagos retrasados se transformaron en un círculo vicioso, en el que las compañías se pertenecían unas a otras y al gobierno, y donde el gobierno (unidades del sector presupuestario) poseía las compañías. Al final, los que más sufren son los trabajadores: ya sea porque no reciben su salario o porque lo reciben de forma irregular.

Tal y como se ha comentado anteriormente, la negociación colectiva de carácter local es dominante en las economías en transición debido a que los empleadores están escasamente organizados, y en consecuencia no hay

homólogo para los sindicatos a nivel de rama o a nivel nacional.

Las desigualdades salariales son grandes en las economías en transición. En general, los trabajadores de las nuevas empresas privatizadas y de las de capital extranjero ganan mucho más que los que trabajan en las empresas privatizadas nacionales o públicas. En muchos países, los trabajadores del sector presupuestario ganan menos.

Pilares extranjeros para la negociación colectiva

El objetivo evidente de todos los países de la CEE y de algunos de las antiguas Repúblicas Soviéticas es «volver a Europa» y convertirse en una parte integral de las instituciones regionales de la Europa del Este. Los primeros pasos importantes que se tomaron en este sentido fueron los acuerdos de libre comercio con la Comunidad Europea (CE), y su objetivo final es pertenecer por completo a la CE. Son cinco los países que están en el comienzo de su proceso de integración, y se espera que finalice al principio del próximo milenio. Integración completa significa que los países candidatos tienen que adoptar, entre otras cosas, la legislación social de la CE y, más en general, el modelo social Europeo. Los sistemas de las relaciones laborales forman una parte esencial de este modelo.

Condicionamiento político de las organizaciones internacionales

Al igual que la CE, las otras organizaciones internacionales tienen asimismo un importante efecto en las economías en transición. El Banco Mundial y el FMI en concreto imponen un condicionamiento político al dirigirse a estos países. Tal y como señala Erik Berglöf (Berglöf, 1997) en su informe, tal condicionalidad sirve de pilar exterior que puede, a su vez, aliviar «ex-ante» y «ex-post» de los impedimentos políticos a dichos países. Desde el punto de vista «ex-ante», las reformas que podrían considerarse inaceptables por la población nacional o por los intereses creados que disfrutaban del poder de veto en el proceso político, pueden convertirse en aceptables si es una organización internacional la que las impone, ya sea porque «dependen» de los fondos o, en el caso de la UE, porque además dependen de los beneficios que conlleva su entrada en la UE, lo que ayuda a amortiguar las consecuencias sociales de las reformas. Asimismo, desde el

punto de vista «ex-post», la inversión de la reforma resulta más costosa en el momento en que el incumplimiento de la condicionalidad supone un alto en la aportación de fondos o, en el caso de la UE, en el proceso de integración (Berglöf, 1997).

Las economías en transición esperan de su integración a la UE varios beneficios económicos, tales como: una mayor integración que suponga nuevas oportunidades comerciales, la mejora de las condiciones de inversión, menores índices de riesgo, y el hecho de que las economías en transición sean más elegibles directamente para las transferencias a través de los fondos estructurales, los fondos de cohesión y la política agrícola común. Asimismo abrirá, en un tiempo, los mercados de la Europa del Este a sus ciudadanos.

Adopción del modelo social de la UE: implicaciones y riesgos

Evidentemente la Comunidad financiará parcialmente la restructuración del sistema social. La historia y el desarrollo de la política social en los países candidatos han sido bastante distintos de aquellos de la UE. Según un informe de la Comisión sobre los Efectos de la Política de la Unión en la Ampliación a los países Demandantes de la Europa Central y del Este, la adopción por parte de esos países de la legislación social de la UE y, más en general, del modelo social europeo se verá afectado por un gran número de ciudadanos con niveles de vida bastante más bajos de la media de la UE, por sus problemas sociales agudos, por la baja eficiencia de sus administraciones públicas, y por los sistemas todavía subdesarrollados de relaciones laborales (Aintila y Langewiesche 1998).

Por otra parte, muchos países de la UE están preocupados por los riesgos que supone este proceso que puede hacer peligrar la política de integración social en la UE. La extensión supone el riesgo de que el apoyo a la política social será más débil en el conjunto de la UE, y en concreto si la adaptación de los países integrantes a los derechos adquiridos fuera inadecuada. Podría obstaculizar el desarrollo posterior de las políticas comunitarias (igualdad de oportunidades para las mujeres, leyes laborales, coordinación de los modelos de seguridad social), y especialmente cuando se requiera la unanimidad para la toma de decisiones.

Frente a los trabajadores todos los días

La adopción de la legislación social de la UE ha requerido y requerirá esfuerzos financieros y administrativos considerables por parte de los países candidatos. El conjunto de los representantes sindicales en los lugares de trabajo es mucho mayor que el de otros «reformistas», y ello porque tienen que hacer frente a los trabajadores todos los días. Tienen que explicarles por qué obtienen cada vez menos bienes y servicios con sus salarios, por qué la asistencia sanitaria y otros servicios se han deteriorado, etc. Son asimismo personas que tienen que «vender» a los trabajadores los sacrificios que son necesarios para las reformas. Finalmente, desde el punto de vista de un trabajador normal, son responsables de cualquier «compromiso» que acuerden en el proceso de negociación colectiva.

Aprobación del ajuste estructural

Desde el principio de los cambios políticos hace diez años, los sindicatos se enfrentan al dilema de apoyar o no el proceso de ajuste estructural de la transformación económica. Casi por todas partes, tanto los sindicatos recién creados como los tradicionales reformados expresaron su apoyo, incluso respecto a las medidas más duras. Posteriormente, muchos sindicatos señalaron que su influencia respecto a las políticas y su responsabilidad en la aplicación de las mismas – en primer lugar la negociación colectiva – no están en pie de igualdad. Los sindicatos han soportado la carga más dura de las políticas de reforma sin haber recibido nuevas fuerzas para lograr los objetivos.

Krastyo Petkov, el presidente de la Confederación de Sindicatos Independientes de Bulgaria (KNSB), resumió la situación en su respuesta a nuestra entrevista tal y como sigue: «...las instituciones internacionales utilizan las instituciones nacionales para legitimar los acuerdos y las condiciones de las reformas estructurales, los créditos, las inversiones, los presupuestos estatales, etc. Los actores nacionales, entre ellos los sindicatos, juegan un papel secundario y complementario en la política que se supone que debe abrir el camino a las reformas y mantener la paz social. Sin embargo la responsabilidad de los resultados y las consecuencias de esta política se transfiere a esos actores nacionales».

Si la negociación colectiva no goza de la auténtica credibilidad con el apoyo de los sin-

dicatos representativos, independientes y democráticos, así como de las organizaciones de empleadores, el desarrollo hacia economías de mercado que funcionen adecuadamente está en riesgo. La liberalización como motor del proceso de reforma económico ha demostrado ser inadecuada y un total error en términos de desarrollo social.

Referencias

- Aintila, H; Langewiesche, R. 1998. *The social dimension in the European Union's eastward enlargement*, Bruselas.
- Aro, P.; Repo, P. 1997. *Trade union experiences in collective bargaining in Central Europe*, Ginebra, OIT.
- Berglöff, E. 1997. *The EU as an outside anchor for transition regimes*, documento de trabajo núm. 132, Stockholm School of Economics/Centre for Economic Policy Research (CEPR), octubre.
- EBRD. Transition Reports, Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, 1990-1998.
- OCDE. 1997. Véase capítulo III: «Economic performance and the structure of collective bargaining», *Employment outlook*, París.
- OIT. 1999. *Europe's employment revival: four small European countries compared*, Country Employment Policy Reviews (CEPR), por Peter Auer, seguimiento a la Cumbre Mundial del Desarrollo Social, edición provisional, publicado en el marco del Coloquio sobre el diálogo social y el éxito del empleo (Social Dialogue and Employment Success).
- OIT-CEET. 1995. *The Ukrainian challenge: reforming labour market and social policy*, Budapest, págs. 201-203.
-

Alcanzar un doble objetivo: acompañar sus sistemas de relaciones de trabajo con el de los países más desarrollados de la Unión Europea, pero en armonía con los rasgos distintivos de su entorno nacional

Csaba Makó
y Agnes Simonyi*

En el decenio de 1990, la transformación en los países de Europa central y oriental se convirtió en tema central del debate tanto en la esfera política como de la investigación. En el campo de las relaciones de trabajo, las tendencias paralelas de convergencia y de divergencia volvieron a cobrar una importancia muy especial (véanse Slomp, 1922; Cimbaliková-Mansfeldová, 1998; Delteil, 1998; Martin y otros, 1998). A pesar de los antecedentes políticos y económicos análogos de este grupo de países después de la Segunda Guerra Mundial, tanto los decisores como los investigadores tuvieron que tener en cuenta las instituciones y las prácticas muy diferentes que caracterizaron hasta 1989 los sistemas de relaciones de trabajo de estos países. Este proceso aparentemente unificador de democratización y de transición a una economía de mercado también precisó soluciones diferentes en cada uno de los países de Europa central y oriental. El presente artículo describe los resultados de esta transformación en dos de sus aspectos: los resultados conseguidos por medio de una negociación colectiva basada en un proceso convergente de democratización, por una parte, y, por otra, los componentes diferenciados de los sistemas de relaciones de trabajo de los países de Europa central y oriental en el proceso de transformación (en razón de costumbres o prácticas económicas, sociales o políticas divergentes en el campo de la economía, el empleo, la privatización, etc.).

Mirando hacia atrás: erosión del modelo soviético de negociación colectiva

A partir del decenio de 1950, el régimen político y económico de estilo soviético también generó un modelo de relaciones de trabajo propio en los países de Europa central y oriental. Como esta economía dirigida se caracterizaba por un casi monopolio político, económico e ideológico, su sistema de relaciones de trabajo no sólo era muy centralizado y monolítico sino que dependía también de un Estado-partido autoritario. Oficialmente, las negociaciones conducían a convenios colectivos pero estos convenios no eran el resultado de una acción colectiva autónoma impulsada por una iniciativa común de interlocutores sociales independientes. Los

sindicatos de rama de actividad estaban centralizados en estructuras monolíticas de confederaciones nacionales que funcionaban bajo la tutela de los partidos en el poder. Los dirigentes sindicales se designaban y controlaban por órganos políticos centrales. La afiliación sindical obligatoria era uno de los medios de control político utilizados en la sociedad y las empresas. Tampoco los empleadores eran actores autónomos: representaban el poder político que organizaba las actividades políticas y aplicaban en los lugares de trabajo decisiones económicas adoptadas a nivel central. La función de los sindicatos era señalar y alcanzar las metas de la planificación centralizada, no sólo en el campo de la producción, sino también en el de la asignación de los recursos y la redistribución de los ingresos. Las negociaciones y los convenios concertados de la empresa y de la rama de actividad se ajustaban a las orientaciones de la planificación económica nacional y de las ramas de actividad y a las directivas políticas.

* Csaba Makó es profesor en el Departamento de Organización y Gestión de la Universidad de la Economía de Budapest, y Agnes Simonyi es profesora adjunta en el Departamento de Política Social, Universidad de Ciencias Eotvos Lorand, Budapest.

Los conflictos laborales se convierten en crisis nacionales

Esta situación sin actores autónomos ni instituciones de relaciones de trabajo y con sindicatos dependientes sin interés manifiesto por desempeñar un papel representativo han sido hasta la fecha las características principales del modelo uniforme de relaciones de trabajo aplicado en los países de Europa central y oriental. Por otra parte, conviene advertir que el bajo nivel de representación política de los trabajadores y el papel dependiente de los sindicatos no significaban necesariamente que los trabajadores estuvieran totalmente en situación de inferioridad: la industrialización acelerada junto con una escasez crónica de mano de obra confería a determinadas categorías de trabajadores una fuerza relativamente suficiente para presionar a la dirección de las empresas e incluso a veces a los responsables del partido. Un ausentismo persistente, problemas disciplinarios y una reducción de la producción del trabajo se consideraban como síntomas de intereses divergentes e indicaban la existencia de cierta autonomía para determinados grupos de la fuerza de trabajo. Estos síntomas negativos dispersos, que reducían la producción económica, permanecieron a menudo invisibles, pero ya en el decenio de 1950 algunos conflictos (como en Berlín en 1954, y Potsdam y Budapest en 1956) se convirtieron – junto con otros conflictos sociales y políticos – en crisis nacionales que afectaron a todo el sistema político y económico.

Participación directa de los trabajadores y ampliación del campo de la misma

La primera serie de divergencias en los sistemas de relaciones de trabajo de los países de Europa central y oriental puede vincularse a dos categorías de reacciones políticas que se manifestaron a partir de los últimos años del decenio de 1950 en las sucesivas crisis sociales, económicas y políticas. En algunos países, la centralización de la negociación colectiva se fortaleció (como en la antigua República Democrática Alemana, o en la antigua Checoslovaquia desde 1968), mientras que en otros la descentralización de la toma de decisiones políticas y económicas permitió que los sindicatos y la dirección de las empresas desempeñaran un papel más independiente en la negociación colectiva (como en Polonia, Hungría o Bulgaria en el decenio de 1970). Puede con-

siderarse que los primeros asomos de organización de diferentes ámbitos de negociación colectiva corresponden a este período. Las negociaciones de empresa y de rama de actividad empezaron a influir cada vez más en la asignación de recursos y el proceso de redistribución a medida que sus actores empezaban a adquirir derechos importantes en materia de toma de decisiones y que aumentaba su grado de autonomía. La dirección de las empresas pasó a hacerse cargo de las inversiones, el desarrollo tecnológico, la organización, el ofrecimiento de incentivos y la utilización de la mano de obra. Al mismo tiempo, los sindicatos de empresa en Polonia, Hungría y Bulgaria pasaron a considerarse oficialmente como copartícipes en las decisiones de la empresa. En caso de conflictos, incluso podían utilizar el derecho de veto que se les había reconocido desde el decenio de 1970. En este grupo de países, se estableció y amplió el campo de la participación directa de los trabajadores en cuestiones como la distribución de los salarios en grupos más reducidos de actividad, la organización del tiempo de trabajo, la definición de las cargas de trabajo, etc.

Continuidad de las instituciones básicas

Las reformas en algunos países como Polonia y Hungría han aumentado más aún la autonomía de las organizaciones profesionales junto con la ampliación del campo de acción de los interlocutores sociales en la estrategia económica y del empleo de las empresas. Este aumento de la responsabilidad económica ha mejorado más aún su sistema de relaciones de trabajo. En Hungría y Polonia los trabajadores participan directamente en diferentes órganos que se han creado recientemente en las empresas (consejos de empresa y consejos de control, respectivamente), así como en decisiones estratégicas como, entre otras, la elección de los directores de empresa, las decisiones relativas a inversiones o reducciones de personal importantes, etc. Incluso en la organización del sistema de producción se han adoptado diversas innovaciones, como la creación de brigadas autónomas en Bulgaria en el decenio de 1980, y el establecimiento de asociaciones económicas laborales durante el mismo período en Hungría. Estos sistemas de negociación colectiva y de participación de los trabajadores – análogos al sistema de autogestión en la antigua Yugoslavia – se han perfeccionado después de largos decenios de cambios acumulados y parecen

haber constituido la base de la evolución de la situación hacia un nuevo sistema más autónomo de relaciones de trabajo en los últimos años del decenio de 1980. A pesar de estos cambios importantes en algunos países de Europa central y oriental hasta los últimos años del decenio de 1980, el sistema político y económico permaneció fundamentalmente intacto. El sistema de partido único (partido-Estado) no se ponía ni podía ponerse en tela de juicio por razones tanto ideológicas como internacionales o políticas. Por esta razón, la estructura de propiedad pública de estas economías ha persistido junto con una autonomía limitada de los sistemas de relaciones de trabajo. A pesar de la erosión de los regímenes de los países de Europa central y oriental, la continuidad de estas instituciones básicas limita toda transformación radical del sistema de relaciones de trabajo, incluida la autonomía de los interlocutores sociales y de los organismos y mecanismos de negociación colectiva.

Convergencia institucional y divergencia de los sistemas de negociación colectiva en el proceso de transición

Desde 1989 el establecimiento de un sistema político pluralista y democrático y de una economía de mercado basada en la propiedad privada ofreció la posibilidad de organizar un sistema autónomo de relaciones de trabajo. Esta tendencia general en los países de Europa central y oriental se ajusta a las normas universales de los convenios y recomendaciones de la OIT, y estos países, al establecer mecanismos de negociación colectiva, también tratan de acompañarlos con la estructura social de la Unión Europea. Los inversores directos extranjeros y las empresas multinacionales también aportan recursos externos que contribuyen a la adaptación de nuevas formas de negociación.

Gran diversidad en las modalidades de funcionamiento y en el campo de aplicación

En todos los países de la región las leyes fundamentales garantizan el derecho de los trabajadores a la libertad de asociación en sindicatos independientes, el derecho de los sindicatos a una acción colectiva, como la huelga, y el derecho de negociación colectiva.

Por otra parte, estos derechos entrañan para los empleadores la obligación de negociar con los sindicatos a diferentes niveles.

Los nuevos sistemas de relaciones de trabajo de los países de Europa central y oriental han conducido a una diversificación tanto de los sindicatos como de las organizaciones de empleadores. Al mismo tiempo, la tasa de afiliación sindical ha disminuido considerablemente (entre 20 y 50 por ciento) aunque continúe siendo muy elevada en comparación con Europa occidental. Sin embargo, en los diferentes sectores de la economía se registra, según la rama de actividad, el régimen de propiedad y la dimensión de las empresas, mucha diversidad en las modalidades de funcionamiento de la negociación colectiva y en el campo de aplicación de los convenios colectivos. Este campo de aplicación es más amplio en las ramas de actividad en que predominan unos pocos empleadores de grandes empresas en su mayoría y en que los sindicatos han conservado o recuperado su influencia después de la transformación y de la privatización (como en el sector de la energía, la industria química, la siderurgia o la administración pública).

La legislación no establece directivas claras en cuanto a la obligación de respetar los convenios colectivos

La legislación que tiene por objeto promover la negociación colectiva es más explícita en la descripción del contenido de la misma y de la representatividad de los interlocutores que en la formulación de las medidas aplicables para incitar a las partes interesadas a velar cuando menos por que todos los empleadores firmen y respeten los convenios colectivos. Las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de la legislación del trabajo o de los convenios colectivos por parte del empleador son muy leves o inexistentes, especialmente en el nuevo sector privado (Casale, 1997; Mouranche, 1998). La seguridad del empleo, el salario mínimo y los reglamentos de seguridad y salud son cuestiones respecto de las cuales las normas pactadas no siempre se respetan plenamente.

Existen diferencias importantes entre el contenido «sustantivo» y «procesal» de los convenios colectivos: en lo que se refiere al primero, los objetivos principales del procedimiento de negociación son los salarios y las condiciones de empleo; en lo que se refiere al segundo, dichos objetivos se centran en la regulación de las relaciones entre interlocutores sociales y la prevención y solución de los conflictos laborales. En relación con este doble

enfoque, se han realizado pocos estudios preliminares importantes para analizar el estado de la negociación colectiva y su función en los países de Europa central y oriental (Aro y Repo, 1997; Casale, 1997).

Posibilidad de ampliar el campo de aplicación de los convenios colectivos en todo un sector

En lo que atañe a las disposiciones legales que reglamentan la negociación colectiva y los convenios colectivos, pueden observarse a la vez diferencias y analogías entre los países de Europa central y oriental. Por ejemplo, en Hungría y Polonia, cuando lo piden conjuntamente los interlocutores sociales partes en un convenio, el ministro de Trabajo (o la persona que ocupa un cargo equivalente) puede ampliar el campo de aplicación del mismo para que abarque a todo un sector o subsector «a reserva de que las partes contratantes se consideren representativas en dicho sector o subsector» (Casale, 1997:18). En la República Checa, la ampliación a nivel nacional del campo de aplicación del pacto económico y social para que se aplique a los empleadores que no participan en las negociaciones se ve considerablemente debilitada por la resistencia de estos últimos.

En lo que se refiere al contenido de los convenios colectivos, las disposiciones reglamentarias son de carácter muy general en un grupo de países (Bulgaria, República Checa y Hungría); en otro (Polonia, Rusia y Ucrania) los convenios colectivos pueden establecer disposiciones reglamentarias más detalladas. En Polonia y Rusia, cinco o nueve campos de actividad se integran y recomiendan, ya sea en forma «negativa» (Polonia) o «positiva» (Rusia), como campos de actividad que han de incluirse en el procedimiento de negociación colectiva en el ámbito la empresa.

También se han establecido a escala nacional organismos competentes para la negociación colectiva, como consejos tripartitos integrados por los interlocutores sociales y el gobierno, encargados de considerar y armonizar sus respectivos puntos de vista en materia de objetivos económicos y sociales, y presentar propuestas comunes a los nuevos parlamentos democráticos sobre los salarios, la inflación y una amplia gama de cuestiones de bienestar social (desde cajas de pensiones y de seguros médicos a la formación profesional; desde las prestaciones familiares a los regímenes impositivos). A este nivel, los intereses de

los diversos interlocutores sociales, es decir, los sindicatos y los empleadores, están defendidos por aquellos que se consideran como representativos. Los interlocutores sociales han celebrado amplias discusiones sobre el principio de representatividad y su evaluación y, hasta ahora, este problema no se ha resuelto claramente. Por ejemplo, en el caso de Hungría, la representatividad de los sindicatos se mide en función de los resultados de las elecciones a los consejos de empresa. En Polonia, la representatividad sindical se determina con arreglo al ámbito de la negociación colectiva: a escala nacional, los sindicatos que representan como mínimo al 10 por ciento de la mano de obra o cuentan con 500.000 afiliados; en el ámbito la empresa, los sindicatos que representan al 50 por ciento de la mano de obra se consideran representativos. El modelo adoptado en Bulgaria se parece al de Polonia en lo que se refiere al establecimiento de dos planos de representatividad, pero los criterios para determinarla en función de un número variable de organizaciones de base y de su número de afiliados son objeto de discusiones acaloradas.

Desde la fijación de salarios mínimos hasta acuerdos tácitos

Hay diferencias en la influencia de los sistemas de negociación colectiva nacional, es decir, de los organismos tripartitos, respecto de los temas elegidos para la adopción de decisiones comunes y de las cuestiones que pueden ser objeto de consulta. Por ejemplo, en Hungría, el organismo tripartito establecido a escala nacional no se encarga solamente de la negociación de cuestiones económicas y sociales de orden general, sino que constituye también un foro para la fijación del salario mínimo nacional. En otros países, como en el caso de la República Checa, el resultado de las negociaciones tripartitas a nivel nacional reviste más bien la forma de un «acuerdo tácito» y el papel que desempeña el organismo competente en la materia es solamente consultivo.

Dos consecuencias de los acuerdos centralizados

Se considera a veces que negociaciones tripartitas centralizadas no son favorables para la concertación de medidas y acuerdos a escala de las ramas de actividad. Estos acuerdos centralizados abarcan automáticamente las diversas ramas de actividad y permiten un margen de

acción limitado en el ámbito de la empresa. Este enfoque entraña dos consecuencias para el sistema de relaciones de trabajo: 1) el gobierno continúa siendo el actor principal en la negociación a escala nacional; 2) los convenios concertados a nivel de la empresa (por medio de una negociación «clásica» entre sindicatos y empleadores o de modelos participativos como los consejos de empresa) desempeñan un papel cada vez más importante en función del carácter más heterogéneo y fragmentado de los sistemas de relaciones de trabajo.

Desajuste entre la estructura de la negociación y la estrategia de desarrollo de los recursos humanos

En este sentido, la renuencia del nuevo sector privado y de sus empleadores a concertar negociaciones colectivas a nivel superior no puede pasarse sencillamente por alto por considerarse que se trata de un enfoque negativo, sino que ha de interpretarse como indicio de que la estructura actual de la negociación es a menudo inadecuada para la estrategia económica y de recursos humanos de las empresas. En muchos casos, la negociación individual o una negociación colectiva de carácter oficioso pueden ofrecer más perspectivas para grupos importantes de trabajadores y resultar no sólo más flexible sino incluso más estable para sus empresas.

Además de diferencias en los rasgos distintivos de la negociación colectiva y de los acuerdos colectivos, también existen analogías. En lo que se refiere a la cuestión importante de reconocimiento de los interlocutores sociales, se aplican criterios muy parecidos en estos países que se basan en el predominio de criterios cuantitativos para medir la representatividad de los interlocutores. El cambio rápido del entorno social y económico en los países de Europa central y oriental explica otra analogía: la duración relativamente breve (uno o dos años) de los convenios colectivos.

Actores y dinámica

Este fenómeno de divergencia y de convergencia puede comprenderse mejor con un análisis de los actores en la esfera de las relaciones de trabajo, sus antecedentes, sus perspectivas futuras y la dinámica de sus relaciones. La relación entre los interlocutores en la negociación colectiva muestra que existen problemas muy análogos en los países de Europa central y oriental, a saber:

Para los sindicatos:

- en cierta medida no se ha atendido adecuadamente o aceptado la cuestión de la representatividad en el caso de movimientos sindicales pluralistas (por ejemplo, en Polonia, Hungría, etc.);
- algunos sindicatos tropezaron con graves problemas de legitimidad política a principios del decenio de 1990;
- existen eslabones débiles a nivel de las ramas de actividad en razón de la estructura orgánica heterogénea de la economía, o de relaciones de propiedad diversas dentro de una misma rama de actividad, que obstaculizan la posibilidad para los sindicatos de elaborar estrategias a este nivel;
- los sindicatos estaban y están también ahora divididos en función de sus antecedentes. Algunos de ellos aplican sus estrategias de siempre en tanto que copartícipes con arreglo al sistema tradicional de partido-Estado. Otros aplican el modelo de negociación conflictiva derivado de los movimientos de protesta del decenio de 1980 (Mouranche, 1998).

Para los empleadores:

- rasgos distintivos heterogéneos en materia de estructuras de la propiedad y de estrategias comerciales que no crean intereses comunes entre los empleadores en el tratamiento de las cuestiones relativas a la mano de obra y al empleo;
- en el proceso de privatización, las relaciones con los decisores políticos y el gobierno son esenciales para determinados grupos comerciales, por lo cual los grupos de intereses empresariales no son homogéneos en los diferentes niveles sectoriales, sino todo lo contrario (los empleadores dentro de una misma rama de actividad pertenecen a grupos de intereses muy diferentes que se resisten a participar en las antiguas organizaciones mixtas);
- algunos grupos de empleadores manifiestan desconfianza por la legislación laboral y social y las medidas adoptadas por los organismos públicos para controlar la aplicación de las norma pactadas. Otros grupos empresariales mantienen por su parte relaciones muy estrechas con los decisores políticos en razón del papel especial que el Estado desempeña en el proceso de privatización y en el sector de la banca en el período de transición.

Las diferentes cuestiones que se plantean en el campo de las relaciones de trabajo y por ende de la negociación colectiva durante este período de profunda transformación no pueden compararse fácilmente con la situación prevaleciente en economías de mercado que ya funcionan eficazmente porque la dinámica de los procesos considerados es muy diferente. En el primer caso, no se trata todavía de cuestiones de funcionamiento «rutinario» sino de organización de las actividades: la creación de interlocutores sociales es uno de los objetivos de la legislación económica y social. Los interlocutores de los sindicatos no pueden todavía definirse sin ambigüedad habida cuenta de la amplia gama de problemas que se plantean y de su complejidad que superan con creces la competencia de los empleadores. Incluso durante el intenso proceso de refundición de las leyes, a principios del decenio de 1990, y de diálogo social relativo a las consecuencias sociales y económicas de la creación de nuevas economías de mercado, el interlocutor principal de los sindicatos en el campo de la protección social fue y continuó siendo el gobierno. Esta realidad se reflejó en la creación y funcionamiento a escala nacional de los organismos tripartitos que constituyen los organismos de negociación colectiva en este ámbito en los países de Europa central y oriental. Su existencia expresa la voluntad política de integrar los sindicatos en el proceso de transformación y neutralizarlos respecto de las cuestiones controvertidas de austeridad económica, de despidos masivos, etc., en aras de la paz social (Héthy, 1994 y 1995). Cabe mencionar que acuerdos entre los empleadores y el gobierno relativos al impuesto sobre la actividad económica, el impuesto sobre las nóminas de salarios, las contribuciones a las cajas de salud, los impuestos, etc., también se negociaron y concertaron en estos consejos tripartitos. Al mismo tiempo, se propuso a los sindicatos y los empleadores que el mismo foro tripartito funcionara como organismo «clásico» de negociación colectiva entre estos dos interlocutores respecto de cuestiones relativas, entre otras, a los salarios o a la organización del tiempo de trabajo.

También existe un vacío entre la negociación nacional y local en que se nota la ausencia de una negociación por rama de actividad. La tendencia general que se registra en los países de Europa central y oriental, como también en el plano internacional, es la importancia cada vez mayor que adquiere la negociación colectiva a nivel en la empresa. A primera vista,

esta tendencia parece ser más bien la consecuencia de una evolución paralela de los sistemas que de una transformación de las relaciones de trabajo. En los países capitalistas maduros de la Unión Europea la misma tendencia se atribuye a los efectos de la mundialización, que requiere más flexibilidad y un rendimiento superior de cada empresa, o a la constitución de redes de empresas. Las respuestas de la actividad económica, entre ellas la organización de la negociación colectiva a distintos niveles, se conforman por fuerzas como las características del sistema político, la situación de la mano de obra en relación con el mercado de trabajo, el grado de organización y campo de actividad de los órganos institucionales que representan los intereses del Estado, su legitimidad interna, etc. El nuevo sistema de relaciones de trabajo y de actividad económica de los países de Europa central y oriental es incluso más sensible a estos mismos factores, y la tendencia a la disminución de la influencia de la negociación colectiva a nivel nacional y de la rama de actividad se refleja en la situación de los países de Europa central y oriental en los que se concertan y negocian pocos acuerdos por rama de actividad y en los que la importancia de la negociación a nivel nacional se impugna a veces o se debilita. Los factores interdependientes siguientes pueden explicar esta situación de carácter más bien general que prevalece en los países de Europa central y oriental a fines del decenio de 1990:

- la poca capacidad organizativa de los sindicatos como consecuencia de la rivalidad resultante de la falta de homogeneidad organizativa entre sus confederaciones;
- la importancia excesiva atribuida a la legitimidad externa (en el ámbito nacional/político) en detrimento de la búsqueda continuada de legitimidad interna por sus afiliados, tanto por parte de los sindicatos como de las organizaciones de empleadores;
- las dificultades que plantea la determinación de quiénes han de ser los interlocutores en la negociación colectiva, en especial en lo que se refiere a los empleadores a nivel nacional y de las ramas de actividad;
- la desconfianza o «envidia» de las nuevas fuerzas políticas en las democracias incipientes de la región (con exclusión de Polonia) que tratan de controlar todos los segmentos de la esfera política (ello puede conducir a una estrategia de neutralización total de los actores sociales siendo ésta uno

- de los legados principales del «monismo» que caracteriza a los regímenes políticos de tipo socialista);
- la heterogeneidad de las estructuras económicas en relación con la formulación de estrategias diversificadas en materia de mercado y recursos humanos: predominio de empleadores de empresas pequeñas y de microempresas en los países de Europa central y oriental, en las que una negociación informal directa con los interesados ofrece mejores perspectivas que una negociación colectiva de carácter formal;
 - existencia de empresas multinacionales que realizan inversiones directas y desarrollan una política hostil a los sindicatos, a la vez que promueven la flexibilidad, y una organización de la mano de obra basada en contratos individuales;
 - la «estructura doble» de las relaciones en el plano de la empresa, como en Hungría y Croacia, que también pone en tela de juicio a corto plazo la función de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva de los sindicatos en una estructura de esta índole. (En Hungría, los consejos de empresa se utilizan a menudo, en especial en las empresas de propiedad extranjera, como sustituto de los sindicatos.)

Relaciones sociales: los resultados de la negociación colectiva y los que las conforman

Desde mediados del decenio de 1990 se han realizado hasta la fecha pocos estudios sobre la influencia de la negociación y de los convenios colectivos en los lugares de trabajo. Existen diferencias considerables en los modelos de relaciones sociales entre interlocutores sociales

en los diferentes países de Europa central y oriental (véase cuadro 1). En el estudio mencionado, Hungría se sitúa en un extremo de la escala en que la relación entre sindicatos y dirección a nivel de la empresa se caracteriza por una situación de «común acuerdo y cooperación». Polonia se sitúa en el otro extremo, en que predomina una situación de intereses «opuestos y conflictivos» – especialmente en el caso de Solidarnosc – en las relaciones entre los interlocutores a nivel de la empresa. La República Checa y Eslovaquia ocupan un escalón intermedio entre Hungría y Polonia en materia de «cooperación y conflictos» entre la dirección y los sindicatos.

Buenas relaciones y pocos enfrentamientos abiertos

Tendencias muy parecidas se registran en otro estudio reciente de las relaciones obrero-patronales. Las relaciones entre los sindicatos y los empleadores son buenas en su mayor parte en todos los países. La cooperación y la asociación predominan en la muestra relativa a Bulgaria. En Hungría se registra un número casi igual de casos de «asociación y oposición» que de «cooperación y asociación». En otros países (República Checa, Polonia y Eslovaquia), según la opinión que predomina entre los trabajadores, las relaciones entre los sindicatos y los empleadores pueden considerarse a la vez como «relaciones de asociación y de oposición». Es verdad que solamente en una pequeña minoría de respuestas (de 2,8 a 6,3 por ciento) se utiliza la expresión «enfrentamiento abierto» para caracterizar las relaciones sociales entre los empleadores y los sindicatos; conviene advertir, en lo que se refiere a los trabajadores de Polonia, Eslovaquia y la República Checa, que el criterio de «enfrentamiento

Cuadro 1. Modelos de relaciones entre los sindicatos y la dirección de las empresas. Encuesta realizada en las industrias mecánicas (porcentajes)

Países (muestra de empresas)	Común acuerdo	Principalmente cooperación, pero a veces oposición	Principalmente oposición, pero a veces cooperación	Oposición y relaciones conflictivas	Evaluación difícil
República Checa (35)	13,0	53,0	28,0	3,0	3,0
Eslovaquia (35)	4,0	73,0	19,0	4,0	0,0
Hungría (379)	50,0	44,0	3,0	0,0	3,0
Polonia (379)					
Solidarnosc (98)	14,3	38,1	19,0	28,6	0,0
OPZZ (21)	16,7	50,0	22,2	11,1	0,0

Fuente: Ishikawa (1998), pág. 16; Kasahara (1998), pág. 59.

abierto» se utiliza en el doble de las opiniones expresadas en comparación con Hungría y Polonia (Aro y Repo, 1997).

La erosión gradual de los anteriores sistemas de relaciones de trabajo en los decenios de 1970 y 1980 y las «tradiciones» que se han creado se reflejan en el cuadro 2, en el que se establece una comparación entre los cauces de comunicación entre interlocutores sociales en cuatro países de Europa central y oriental.

A favor de relaciones de empleo individualizadas

La proporción excepcionalmente elevada de personas que utilizan los sindicatos como cauce de comunicación en Polonia se deriva de la experiencia acumulada en la historia reciente de su movimiento sindical. En cambio, en Hungría, las relaciones sociales de carácter «informal» entre las empresas y los trabajadores desempeñan un papel importante en la estructura pluralista de cauces de comunicación y se derivan de una experiencia diferente. Estas características, junto con los modelos de «cooperación» en las relaciones obrero-patronales se consideran propicias para el desarrollo de nuevas prácticas de gestión de los recursos humanos en las que relaciones de empleo individuales se prefieren a las colectivas en las empresas húngaras en comparación con las empresas postsocialistas de los países de Europa central y oriental.

Divergencias de intereses entre grupos de trabajadores

Las condiciones sociales y económicas en algunos países de Europa central y oriental no son favorables para que una acción colectiva

de los sindicatos fortalezca su posición en la negociación colectiva. Las condiciones de desempleo masivo crean intereses divergentes entre grupos de trabajadores: los grupos de trabajadores que ocupan empleos relativamente estables están muy interesados en defender y mejorar la posición de sus empresas en el mercado. Otros que ocupan empleos menos privilegiados o posiciones frágiles en el mercado de trabajo temen perder su empleo. El fenómeno de «doble lealtad» (Makó y Simonyi, 1997) no se explica solamente en términos de hábitos culturales adquiridos en la anterior situación de dependencia e «inercia» (Mouranche, 1998; 160), sino también en términos de fuerte movilización de los trabajadores por mantener en vida a sus empresas y contribuir a su transformación y/o privatización. Por otra parte, también algunos grupos de empleadores, especialmente en las nuevas empresas privadas, crean obstáculos para dificultar una presencia sindical y la organización de acciones colectivas.

Enfasis en la consecución de una legitimidad interna

Sería oportuno adoptar diversas medidas prácticas para mejorar la eficiencia social de la negociación colectiva en los países de Europa central y oriental. Con el fin de controlar y fortalecer la transparencia de las negociaciones, tendrían que definirse los requisitos para el registro de los convenios colectivos. En el momento en que este registro sea efectivo, su aplicación puede controlarse y su incumplimiento ser objeto de sanciones. Las organizaciones representativas, es decir, los sindicatos y los empleadores, pueden entonces dedicarse

Cuadro 2. Cauderes de comunicaciones obrero-patronal en materia de cuestiones salariales. Encuesta en las industrias mecánicas (porcentajes)

Cauderes de comunicación	Polonia	República Checa	Eslovaquia	Hungría
Sindicato	77,6	46,7	47,8	28,6
Consejo de empresa *	0,0	0,0	0,0	28,6
Capataz o jefe de taller	23,3	30,0	30,4	5,7
Dirigentes no oficiales	0,0	0,0	0,0	14,3
Directa o individualmente				
por parte de los trabajadores	0,0	20,0	13,0	11,4
Otros	0,0	3,3	8,7	11,4

* Entre los llamados «países de Visegrad», sólo Hungría se ha adherido a la constitución de consejos de empresa para la participación de los trabajadores en el sistema de relaciones de trabajo.

Fuente: Yamamura-Ishikawa-Makó-Ellingstad: *Business organisation in the transformation process in the post-socialist countries*, 1996. Sapporo, Universidad de Hokkaido, Centro de Estudios Eslavos (Informe de investigación preliminar, 18).

más a actividades que refuercen su legitimidad interna para sus afiliados: una cooperación más intensa entre las federaciones sindicales en que prevalece el pluralismo sindical podría contribuir a mejorar su estructura organizativa; a más transparencia en las decisiones económicas a nivel nacional (sobre cuestiones relativas a privatización, impuestos, créditos, inversiones públicas, etc.) y también a mitigar la desconfianza de ciertos grupos privados respecto de la legislación laboral y social, así como estimular la adopción de un enfoque común por parte de los grupos de empleadores. El fortalecimiento de las normas laborales y de las oportunidades de ampliar los efectos de la negociación colectiva para hacerlos extensivos a todos los empleadores requiere una participación más intensiva del gobierno. Por su parte, los sindicatos podrían promover la concertación de acuerdos en el ámbito de las ramas de actividad por medio de un diálogo coordinado con los empleadores.

Las respuestas han de alcanzar dos objetivos

Como ha podido comprobarse, algunos problemas relativos a la negociación colectiva – vinculados al papel que desempeñan los interlocutores sociales y sus relaciones, las sanciones y las obligaciones y el campo de aplicación de los convenios colectivos – se derivan de la transición de un sistema monolítico y dependiente de relaciones de trabajo a un sistema pluralista y autónomo. Otros problemas – como la disminución de la afiliación sindical, la legitimidad de las organizaciones representativas entre sus miembros, la importancia cada vez mayor de la negociación a escala de la empresa, las tendencias corporatistas que se ponen en tela de juicio, etc. – se derivan de las tendencias globales de las economías de mercado modernas. Todos estos problemas piden con urgencia que los gobiernos y los legisladores, como también los empleadores y los sindicatos, encuentren respuestas que permitan alcanzar un objetivo doble: acompañar sus sistemas de relaciones de trabajo con el de los países más desarrollados de la Unión Europea; y al mismo tiempo velar por que estén en armonía con los rasgos distintivos de su entorno nacional, social, económico y político.

Cada entorno puede ser diferente, ya sea en razón de las nuevas relaciones de propiedad derivadas de la transformación del sector público con arreglo a diferentes modelos de privatización, las diferencias en la importancia de

la empresa pequeña en la actividad económica, las diferencias en la dimensión de las inversiones extranjeras directas, o solamente las diferencias en las situaciones de mercado de trabajo. El sindicalismo unificado y el pluralismo sindical crean asimismo diferencias en los sistemas de relaciones de trabajo y en los organismos y procedimientos de negociación colectiva en los países de Europa central y oriental. También varían los enfoques políticos y las ideologías de los actores políticos en sus relaciones con el sistema de relaciones de trabajo en general y con los sindicatos en particular.

¡Atención, señales de peligro!

La transformación radical de los últimos años no ha permitido todavía que los investigadores evalúen por completo los efectos duraderos de los sistemas anteriores de relaciones de trabajo o los resultados de la adaptación de los procedimientos y organismos de negociación colectiva de los países capitalistas desarrollados a estos sistemas. Investigaciones comparadas más intensivas y sistemáticas en los años venideros permitirán mostrar cómo la imitación y los «trasplantes institucionales» junto con «soluciones originales» y las tradiciones locales de los sistemas de relaciones de trabajo se integran en los sistemas políticos y económicos de los países de Europa central y oriental. Subsiste el peligro de que una imitación mecánica y una adaptación formal de los modelos de negociación colectiva sólo contribuyan una vez más a ocultar los mecanismos reales y no logren crear la transparencia necesaria en las relaciones de trabajo. Por consiguiente, un control social inadecuado o deficiente de las cuestiones relativas a la mano de obra y el empleo podrían una vez más paralizar el desarrollo económico orgánico de los países considerados.

Referencias

- Aro, P.; Repo, P. 1997. *Trade Union Experiences in Collective Bargaining in Central Europe*, Ginebra, OIT, pág. 41.
- Casale, Ph. 1997. *Collective Bargaining and the Law in Central and Eastern Europe: Some Comparative Issues*, Budapest, ILO Central European Team, Working Paper, núm. 20.
- Cimbaliková, M.; Mansfeldová, Z. 1998. «Les relations professionnelles dans la République tchèque, slovaque et l'ancienne Tchécoslovaquie», *La Revue de l'IRES*, París, págs. 105-138.
- Delteil, V. 1998. «Mutation systématique de l'entreprise et du salariat: le cas de la Hongrie et de la Bulgarie», *Revue d'Études Comparatives Est-Ouest*, vol. 29, núm. 2, junio, págs. 109-142.

- Héthy, L. 1994. «Tripartism in Eastern Europe», en Hyman and Ferner (eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Blackwell, Nueva York.
- . 1995. «Anatomía del intento tripartito de acuerdo socio-económico en Hungría», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 114, núm. 3, Ginebra.
- Ishikawa, A. 1998. *Organisation and Activity of Trade Union in Central and Eastern Europe*, Sapporo, Universidad de Hokkaido, Centro de Estudios Eslavos, Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World, marzo, núm. 64.
- Kasahara, K. 1998. *Introduction of Market Economy and Industrial Relations in Poland*, Sapporo, Universidad de Hokkaido, Centro de Estudios Eslavos, Occasional Papers on Changes in the Slavic-Eurasian World, marzo, núm. 64.
- Makó, Cs.; Simonyi, A. 1997. «Inheritance, imitation and genuine solutions (Institution Building in Hungarian Labour Relations)», *Europe-Asia Studies*, vol. 49, núm. 2, págs. 221-243.
- Martin, R.; Ishikawa, A.; Makó, Cs.; Consoli, F. (dir.), 1998. *Workers, Firms and Unions (Industrial Relations in Transition)*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Mouranche, S. 1998. «L'émergence problématique des relations professionnelles», en *Une Nouvelle Europe Centrale*, Frybes, M. (ed.), París, Editions la Découverte, págs.152-169.
- Slomp, H. 1992. *Labour Relations in Europe. A History of Issues and Developments*, Westport CT, Greenwood.
- Yamamura, M.; Ishikawa, A.; Makó, Cs.; Ellingstad, M. 1996. *Business organisation in the post-socialist countries*, Preliminary Research Report, No. 18, Hokkaido University-Slavic Research Centre, Sapporo.
-

Anexo

Lista de instrumentos de la OIT pertinentes al tema del derecho de sindicación y de negociación colectiva

Convenios

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, (núm. 87)
Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95)
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)
Convenio sobre la fijación de los salarios mínimos, 1970 (núm. 131)
Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)
Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140)
Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)
Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Recomendaciones

Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113)
Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129)
Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130)
Recomendación sobre la fijación de los salarios mínimos, 1970 (núm. 135)
Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143)
Recomendación sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 148)
Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149)
Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)
Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

Los sindicatos y la OIT

Manual de educación obrera
Segunda edición (revisada)



Formación



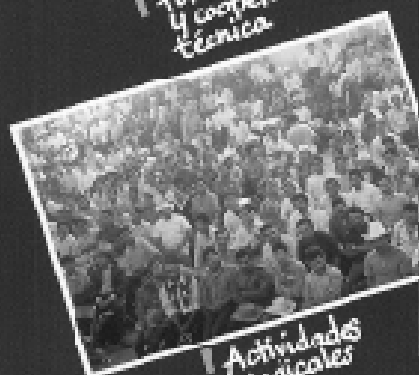
Formación
y cooperación
técnica



Educación
obrero



Formación



Actividades
sindicales



Conferencia
Internacional
del Trabajo



Educación
obrero



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Seguridad social



Guía de educación obrera



Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Introducción a los servicios del empleo

Sergio Ricca

Manual de educación obrera



BUSCAMOS

Un mecánico calibrador
con experiencia

Un técnico 'módulo'
para máquinas
manuómanuales

Un inspector de planta
con conocimientos
de soldadura y mecánica

Para integrarse
en diversos en puestos
de trabajo

Los interesados deberán
llamar al 760-1332



Oficina Internacional del Trabajo - Ginebra

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS

Manual de educación obrera

