

La Negociación Colectiva en las Normas de la Organización Internacional del Trabajo

José Luis Daza P.

Consejero Regional Adjunto en Legislación y
Relaciones Laborales de la Oficina Regional de la
OIT Para América Latina y el Caribe*

1. Normas y principios rectores de la OIT sobre la negociación colectiva

El fomento de la negociación colectiva ocupa un lugar destacado entre los cometidos de la OIT, organización que ha venido desarrollando un gran número de iniciativas con esa finalidad, publicando diversos estudios y organizando numerosas reuniones sobre este tema.

No obstante, la OIT ha adoptado un número relativamente reducido de normas internacionales que tratan de la negociación colectiva. Destacaremos el *Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicación y de negociación colectiva*, que en el Art. 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 norma del año 1941 fue seguida, en 1951, de la *Recomendación N° 91 sobre los contratos colectivos*, que contiene disposiciones sobre los efectos, la extensión, la interpretación y el control de la aplicación de los contratos colectivos, sin entrar en el tema de los procedimientos de la negociación colectiva.

Desde la aprobación del Convenio N° 98, la OIT ha adoptado varios instrumentos relativos a la negociación colectiva, como el *Convenio 151 sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, de 1978*, disponiéndose en su Art. 7 que "deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos, acerca

de las condiciones de empleo, o de cualesquiera, otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones".

Teniendo en cuenta la importancia capital de las normas anteriores y considerando que se deberían hacer mayores esfuerzos para realizar los objetivos de dichas normas, la Conferencia General de la OIT adoptó el 19 de junio de 1981 el *Convenio 154 sobre el fomento de la negociación colectiva*.

Conforme al Art. 1º, se aplica a todas las ramas de actividad económica, admite modalidades particulares, en lo que se refiere a la administración pública y establece que la legislación o las prácticas nacionales podrán determinar hasta que punto las garantías previstas en el Convenio son aplicadas a las fuerzas armadas y a la policía.

Las medidas de fomento de la negociación colectiva a adoptar por los estados deberán tener por objeto, según el Art. 5:

- Posibilitar la negociación colectiva a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad.
- Extender la negociación colectiva a la fijación de las condiciones de trabajo y empleo, a la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores, e incluso, entre sus respectivas organizaciones.
- Fomentar el establecimiento de reglas de procedimientos convenientes.
- Evitar obstáculos normativos a la negociación colectiva.
- Coordinar eficazmente los sistemas de solución de conflictos con la negociación colectiva, para que contribuyan a su fomento.

* El presente artículo refleja las opiniones personales del autor.

En la misma Conferencia de 1981 se adoptó una *Recomendación, la 163, sobre el fomento de la negociación colectiva*, de cuyo contenido podemos deducir que para el desarrollo de la negociación colectiva es preciso facilitar el establecimiento y expansión de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y trabajadores, facilitar la negociación colectiva a cualquier nivel, adoptar medidas para que las partes dispongan de las informaciones necesarias para poder negociar con conocimiento de causa, y finalmente que los procedimientos de solución de conflictos conduzcan a una solución autónoma, encontrada entre las partes.

La Recomendación 163 trata de algunos de los aspectos más importantes de la negociación colectiva, que en algunos países constituyen problemas a resolver, cuales son: el reconocimiento de las partes de la negociación, los niveles de la negociación, el derecho de información y la solución de los conflictos suscitados por la propia negociación de los convenios.

2. Concepto de negociación colectiva

El Art. 2 del Convenio 154 denomina con la expresión "negociación colectiva" a 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:

- a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos esos fines a la vez.

El resultado de la negociación es el "convenio o contrato colectivo", definido como acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo (y a las relaciones), celebrado entre los sujetos antes referidos.

3. Las partes en la negociación colectiva

La negociación colectiva se funda en la existencia de una representación colectiva de los trabajadores, que habitualmente es asumida por los sindicatos. Por parte de los empleadores la negociación se puede llevar a cabo por uno o varios, o también por sus organizaciones.

No es posible iniciar la negociación colectiva sin un previo reconocimiento mutuo de las partes. En algunos países las contiendas en materia de reconocimiento constituyen una característica del sistema de relaciones de trabajo, particularmente cuando la ne-

gociación se desarrolla a nivel de empresa. Por este motivo la Recomendación Nº 163 señala en su párrafo tercero que los países deberían adoptar medidas adecuadas para que las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores sean reconocidas a los efectos de la negociación colectiva, y que donde el derecho a tomar parte en la negociación venga determinado por un procedimiento, éste se base en criterios objetivos y previamente definidos.

El respeto de las libertades civiles y de los derechos sindicales es la condición indispensable para la existencia de auténticas negociaciones colectivas. A fin de que la negociación colectiva alcance proporciones importantes y tenga repercusiones reales sobre el desarrollo de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales, las partes deben estar bien organizadas, lo que supone el goce efectivo de la libertad de sindicación, y del derecho a organizar y a negociar libremente. Las garantías del Convenio Nº 87 de la OIT (sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación) deberían aplicarse a todos los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción. Las legislaciones introducen en grado variable restricciones al reconocimiento del derecho sindical, en particular para determinadas categorías de trabajadores, como los funcionarios, el personal de dirección, los extranjeros y los trabajadores agrícolas. Cláusulas de esta naturaleza están en contradicción con las disposiciones expresas del Convenio ¹.

En virtud del Convenio Nº 87, los trabajadores y los empleadores tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones. Esto implica el derecho de determinar la estructura y la composición de los sindicatos, el crear una o varias organizaciones por empresa, profesión o rama de actividad, y el de constituir las federaciones y confederaciones de su elección. Se consideran incompatibles con las garantías establecidas en el Convenio las disposiciones que fijan condiciones excesivamente restrictivas y los que privilegian al sistema de unidad sindical ². Aunque el objetivo del Convenio no sea hacer obligatorio el pluralismo sindical, dicho pluralismo debe ser posible en todos los casos ³.

En algunos países los trabajadores pueden estar representados por varios sindicatos, incluso en las negociaciones de empresa; en cambio otras legislaciones confieren el derecho exclusivo de negociar en nombre de una categoría determinada de trabajadores a la organización que representa, a cierta proporción, o a una mayoría relativa o absoluta de los trabajadores,

1. OIT, "Libertad Sindical y Negociación Colectiva. Estudio General. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra, 1983, p. 103.

2. *Idem*, p. 147.

3. *Idem*, p. 148.

representatividad que suele determinarse por el número de afiliados, o por votación secreta ⁴.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado la importancia de que el sindicato más representativo se determine con arreglo a criterios objetivos y fijados de antemano, para evitar toda posibilidad de parcialidad o abuso ⁵.

Los sindicatos no son los únicos negociadores de convenios colectivos en representación de los trabajadores. Se pueden señalar otros tipos de representación frecuentes a nivel de empresa. La ley o la práctica dota de facultad negociadora a órganos de empresa, compuestos únicamente de representantes de los trabajadores (ejemplo: Delegados de Personal o Comités de Empresa en España), o a grupos de trabajadores no organizados, pero facultados para designar representantes para negociar en su nombre con los empleadores ⁶.

Por lo que se refiere a los empleadores, en la negociación a nivel de empresa, la representación suele ser asumida por el propio empleador, los directivos de la empresa o especialistas designados al efecto. En muchos países han proliferado, en los últimos años, las especialidades en derecho laboral aplicados a la empresa, los expertos en relaciones industriales, en recursos humanos, etc., que integren los cuadros directivos o los despachos que prestan asesoría a las empresas. Es de destacar que cuando los profesionales asumen la carga de la negociación, su experiencia suele conducir a resultados más satisfactorios, abreviando la duración de las negociaciones, evitando la conflictividad, y dotando de mayor claridad a los documentos surgidos de la negociación.

Las organizaciones de empleadores, por rama de actividad o sobre base territorial, asumen la representación de las mismas en las negociaciones de nivel superior a la empresa. Apenas hay problemas en esas estructuras, pero a veces se producen grandes diferencias de interés cuando las empresas del sector público forman parte de las mismas organizaciones.

4. Nivel de la negociación colectiva

Los principales niveles a que se lleva a cabo la negociación colectiva son: el establecimiento o centro de trabajo, la empresa, la industria, sector o rama de actividad y el conjunto de la economía nacional. También se producen negociaciones por grupos de empresas, por industria a escalas inferiores a la nacional, como regional o provincial, e incluso dentro de la empresa para determinadas categorías de personal. La

4. *Idem*, p. 294.

5. *Idem*, p. 295.

6. OIT: "Fomento de la Negociación Colectiva". Ginebra, 1979, p. 13.

Recomendación indica que la negociación debería poder desarrollarse a cualquier nivel y que las partes negociadoras deberían velar para que exista coordinación entre ellos.

La forma más difundida de negociación es la que se lleva a cabo a nivel de empresa o de centro de trabajo (fábrica, instalación). Es usual en países altamente industrializados como Estados Unidos y Japón, o en países en vías de desarrollo, de Asia, África y América Latina.

En Europa Occidental predomina la negociación por rama de actividad, en distinto ámbito territorial (local, provincial, regional, nacional), y se combina con la negociación a nivel de empresa y centro de trabajo.

Cada estructura presenta ventajas e inconvenientes. La negociación por empresa beneficia a los sindicatos de empresas fuertes, pero margina a los trabajadores de empresas pequeñas o sectores difícilmente organizables; permite la fijación de salarios conforme a la situación económica de la empresa, e incluso aborda cuestiones de organización, pero no parece apropiada para tratar cuestiones de orden general o contenido macroeconómico, como reestructuración sectorial, ni es adecuada a países con muy pocas empresas grandes.

Por su parte, la negociación por rama de industria permite uniformar salarios y condiciones de trabajo, pero, sobre todo, parece evidente que puede poseer efectos económicos más amplios, e incidir en las estrategias de desarrollo de manera más directa que la negociación por empresa.

En América Latina los convenios colectivos cubren un porcentaje bastante bajo de la población económicamente activa, lo que priva a la negociación colectiva de sus posibles efectos redistributivos a escala macroeconómica. A pesar del poco efecto sobre la población, sus consecuencias conflictivas son mayores que cuando se negocia por rama de actividad. En la empresa los conflictos son habitualmente de mayor duración que en la industria, y en ésta no suelen correr el peligro de "enquistarse" como en la empresa.

5. El procedimiento de la negociación colectiva

En la mayoría de los países existen reglas para la negociación colectiva, establecidas por la ley o previamente convenidas por las partes.

Las reglas, en unos casos, serían la prohibición de prácticas entorpecedoras de la negociación (discriminación antisindical, reemplazo de huelguistas, boicot, piquetes de huelga, etc.), o determinan obligaciones de las partes (negociar de buena fe, aportar información), o describir e imponer los sucesivos pa-

sos de la negociación, con señalamiento de plazos y procedimientos de solución de conflictos.

Conviene recordar que el Convenio 154 sobre el fomento de la negociación colectiva, en su Art. 5, establece que se debería adoptar medidas para que sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores, prescribiendo además, que la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo, o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas. Por otra parte, el Art. 6, admite que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.

Considerando que la información sobre la situación económica de la empresa y de la rama de actividad o del país es necesaria para negociar con conocimiento de causa, se recomienda adoptar las medidas necesarias para lograr que los empleadores y las autoridades públicas proporcionen tal información.

6. Solución de los conflictos surgidos de la negociación colectiva

El surgimiento de conflictos surgidos de la propia negociación de los convenios colectivos, o durante su vigencia, de su puesta en práctica o aplicación, ha hecho necesario el establecimiento de procedimientos para su solución.

La negociación colectiva constituye, a la vez, una fuente de conflictos y un método de solución. En su primera manifestación hace necesario el establecimiento de procedimientos para la solución pacífica de las desavenencias que pueden surgir en el transcurso de la negociación. Un convenio puede traer también conflictividad como consecuencia de dificultades en su aplicación o interpretación. Cuando las negociaciones directas no logran solventar las diferencias entre las partes, éstas suelen recurrir a los tradicionales siste-

mas de solución constituidos por la conciliación y la mediación, que implican la intervención de un tercero. El arbitraje voluntario es frecuentemente utilizado como sistema eficaz y algunas legislaciones imponen arbitrajes obligatorios. Por implicar la intervención de terceros con carácter decisorio en la determinación de las condiciones de un contrato entre empleadores y trabajadores, el arbitraje obligatorio se considera como una ingerencia en la libertad de las partes para adoptar decisiones por sí mismas. No obstante en muchos países, basándose en la debilidad de los sindicatos, en el interés nacional, o en la protección de la salud o la seguridad de la población, se defiende el arbitraje obligatorio.

Los conflictos pueden solucionarse pacíficamente con o sin intervención de terceros, por medio de el arreglo directo entre las partes, la mediación, la conciliación, el arbitraje, la intervención judicial, la investigación o encuesta y la acción legislativa⁷.

La eficacia de estos sistemas varía de unos países a otros, así como el modo de implantación. En unos casos las organizaciones de empleadores y de trabajadores han elaborado por acuerdo procedimientos de conciliación y arbitraje (como el Acuerdo sobre la Conciliación de la República Federal Alemana, de 1954); en otros, los propios convenios colectivos contienen normas sobre soluciones de conflictos surgidos de su aplicación (España, comisiones paritarias para interpretación). Algunas legislaciones imponen sistemas de conciliación, mediación y arbitraje obligatorios, utilizándose este último, en general, sólo después de haber fracasado la conciliación o la mediación. Pero, para muchos gobiernos, el fomento de la libre negociación colectiva es del más alto orden del interés público y, en consecuencia, han evitado el recurso, completo o casi completo, al arbitraje obligatorio en la solución de conflictos⁸.

7. OIT: "Las Relaciones de Trabajo en América Latina", Ginebra, 1981, pp. 176-177.

8. OIT: "Fomento...", ob. cit., p. 65.