

Negociación colectiva en la administración pública: *Un camino a seguir*

Estudio General relativo a las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública
OIT 2013

Comentarios y Recomendaciones para el seguimiento por parte de la Internacional de la Educación

1. La IE acoge con beneplácito este informe exhaustivo del Estudio General. Han pasado 35 años desde la adopción del Convenio 151, por lo que, efectivamente, ya iba siendo hora de que la CIT se centrara en esta cuestión crucial. Esperamos que no tengan que pasar otros 35 años para que se lleve a cabo un nuevo examen de seguimiento.
2. La IE celebra la afirmación de la Comisión de Expertos en cuanto a la interdependencia entre las libertades civiles y los derechos sindicales y a la contribución de la negociación colectiva a la prestación de unos servicios públicos de calidad. El informe observa además que la negociación colectiva puede ayudar eficazmente en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la igualdad
3. La IE observa con satisfacción que el informe vuelve a subrayar los derechos fundamentales de los docentes – tanto del sector de la educación pública como de la privada – a la libertad sindical y a la negociación colectiva. La Comisión observa concretamente que el derecho a la negociación colectiva debería estar reconocido para los docentes del sector público, independientemente de que la legislación nacional considere que pertenecen o no a la categoría de funcionarios, y para todo el personal de la enseñanza, incluidas las personas que desempeñan funciones técnicas y directivas en el sector educativo.
4. En este contexto, la IE recuerda que la Recomendación OIT/UNESCO relativa a la condición del personal docente requiere claramente que los salarios y las condiciones de trabajo del personal docente sean negociadas por sus organizaciones, a través de mecanismos de reglamentación o de acuerdo entre las partes (párrafos 82 y 83), y que esta postura ha sido respaldada en la posterior Recomendación sobre enseñanza superior y en las recomendaciones formuladas por el Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente (CEART).
5. Resulta alentador que el informe identifique un incremento global de la consulta bipartita y la negociación colectiva en el sector público, especialmente en Europa, Oceanía y América Latina. El informe también recuerda que los Convenios 151 y 154 pueden ser ratificados independientemente del tamaño del país o de las cifras de empleados/as en el sector público o, efectivamente, de la amplitud de la economía informal.
6. **Sin embargo**, la IE opina que el informe no refleja adecuadamente la degradación general que están sufriendo las relaciones de trabajo y los mecanismos de diálogo social en el ámbito

de la administración pública. La IE recibe un flujo constante de informes por parte de sus organizaciones afiliadas en los que se detallan los obstáculos principales que existen a la hora de aplicar eficazmente los derechos de negociación colectiva, incluso en países donde la legislación que permite la negociación colectiva se ha introducido hace relativamente poco – como es el caso, por ejemplo, de Uganda y Colombia.

7. La Comisión observa acertadamente la generalización en el sector público de contratos que vienen regidos por el derecho del trabajo aplicable al sector privado, incluyendo contratos temporales o de corta duración que se renuevan repetidamente y el uso de contratos de prestación de servicios, que actualmente se están utilizando con frecuencia en el sector educativo. La Comisión observa que algunas de estas modalidades privan efectivamente a los trabajadores/as de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, o pueden disuadir a los trabajadores de afiliarse a sindicatos. Recomienda – y la IE aprueba plenamente la recomendación – que los Estados miembros afectados examinen las repercusiones de estas formas de empleo en el ejercicio de los derechos sindicales (párr. 560).

8. La IE apoya plenamente la preocupación de la Comisión en cuanto a la tendencia en determinadas legislaciones a privilegiar los derechos individuales en materia de empleo en detrimento de los colectivos. La Comisión establece categóricamente que esta tendencia es contraria a los principios de la OIT.

9. En cuanto al contenido de los convenios colectivos, la Comisión observa que las partes deben gozar de plena libertad para determinar, dentro de los límites de la legislación nacional y del orden público, el contenido de dichos acuerdos. Confirma que *“las medidas que se aplican unilateralmente por las autoridades para restringir la gama de temas que pueden ser objeto de negociaciones son a menudo incompatibles con el Convenio”*. Se cita un caso del sector de la educación pública, donde el convenio colectivo consideraba que *“la determinación de las líneas generales de la política de la enseñanza, aunque constituye una cuestión sobre la cual puede ser normal que se consulte a las organizaciones de personal docente, no se presta a negociaciones colectivas entre estas organizaciones y las autoridades competentes”*, pero que *“la negociación colectiva libre sobre las consecuencias en las condiciones de empleo de las decisiones de política educativa”* debería ser posible (caso 1951 sobre Canadá).

10. La IE alienta a que los gobiernos adopten los ejemplos de buenas prácticas que se observan con interés en el estudio. En particular, la IE considera que los enfoques de asociaciones de calidad descritos en el informe son sumamente positivos; así como una legislación que prevea el derecho a la negociación colectiva para los trabajadores y trabajadoras temporales y contractuales de la administración pública; una legislación que prevea la inversión de la carga de la prueba en casos de discriminación antisindical; y programas de sensibilización del gobierno, que consistan en emisiones televisivas y radiofónicas, y otras actividades de formación, para divulgar información sobre nuevas legislaciones referentes a la negociación colectiva en el sector público.

11. El estudio reitera las opiniones de la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical relativas a la negociación colectiva en tiempos de grave crisis económica. La IE ha completado un estudio sobre las tendencias en la negociación colectiva desde 2008, y está claro que, en los países más afectados por la crisis económica, muchos gobiernos han impuesto restricciones considerables a los derechos de negociación colectiva, en algunos casos mediante el uso de un decreto ley, a saber:

- a) La revocación absoluta de convenios colectivos existentes;
- b) La imposición por parte del gobierno de acuerdos o congelaciones salariales en lugar de utilizar los mecanismos de conciliación y arbitraje existentes;
- c) Una legislación para prohibir las huelgas e imponer negociaciones obligatorias;
- d) La adopción de nuevos poderes del gobierno para suspender o modificar parcial o totalmente los convenios colectivos, sin ninguna obligación de negociar previamente con los sindicatos ni de remitir la cuestión a un consejo de conciliación o arbitraje o a un organismo tripartito;
- e) Una nueva legislación para prohibir la negociación colectiva en el sector público, incluido el personal docente.

12. En este contexto, tal como se menciona en el estudio, “plenamente consciente de las consecuencias de esta posición”, la Comisión reitera que los convenios colectivos vigentes **deben** ser respetados y que las medidas de estabilización económica no deberían poder materializarse hasta el vencimiento de dichos convenios. La Comisión subraya asimismo que las restricciones impuestas respecto al contenido de los futuros convenios colectivos, especialmente en materia salarial, **sólo** son admisibles a condición de que hayan sido previamente objeto de consultas con las organizaciones de trabajadores y empleadores y de que:

- (i) se apliquen como una medida excepcional;
- (ii) se limiten a lo imprescindible;
- (iii) no excedan un período razonable; y
- (iv) vengán acompañadas de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores afectados, en particular aquellos que probablemente vayan a resultar más afectados.

13. La IE solicita por tanto a los gobiernos interesados que lleven a cabo un examen urgente de “reinicialización”. El recurso constante al arbitraje obligatorio y la imposición legislativa de recortes a los salarios y demás condiciones, durante un período de varios años, son medidas que no sólo contradicen los principios fundamentales de la OIT sino que, como se indica en el informe, pueden plantear unos riesgos incalculables para las instituciones democráticas.

14. En este contexto, la IE considera además particularmente importante las recomendaciones de la Comisión, dirigidas a la UE, el FMI y el Banco Mundial, relativas a la necesidad de mantener consultas efectivas con las organizaciones de los trabajadores y la necesidad de

tener plenamente en cuenta las obligaciones de los Estados derivadas de la ratificación de los Convenios de la OIT. La IE está convencida de que la Oficina y el Consejo de Administración de la OIT proporcionarán el liderazgo firme y decisivo necesario para garantizar su aplicación en la práctica, con el objetivo de lograr una mayor coherencia política en todas las instituciones internacionales.

Recomendaciones de la IE sobre el camino a seguir

15. La IE propone las siguientes recomendaciones para su seguimiento inmediato:

- a) Que los gobiernos de los países que todavía no lo hayan hecho, traten de ratificar los Convenios 151 y 154 en la menor brevedad posible;
- b) Que los gobiernos establezcan un mecanismo tripartito para examinar el funcionamiento de los mecanismos de consulta o negociación colectiva actuales en el sector público, con vistas a consolidar sus provisiones;
- c) Que los gobiernos de aquellos países que hayan establecido consejos mixtos de negociación del sector público y otros mecanismos nacionales de diálogo social examinen su funcionamiento con vistas a garantizar que estén desempeñando eficazmente su actividad, que se estén reuniendo con regularidad, que estén recibiendo suficientes recursos y que las partes dispongan de los datos económicos y sociales necesarios para las negociaciones;
- d) Que los gobiernos que estén siendo a presente objeto de un examen por parte de los mecanismos de supervisión de la OIT con relación al derecho a la libertad sindical y la negociación colectiva en el sector público, implementen plenamente las recomendaciones de dichos organismos, en consulta con los interlocutores sociales y que, cuando proceda, aprovechen la asistencia técnica de la OIT.

16. Dada la importancia de esta cuestión, que constituye una parte fundamental del mandato de la OIT, la IE también propone que la OIT adopte un **programa de acción integrado de cuatro años sobre la promoción de la negociación colectiva en el sector público**. Podría basarse en el Programa sectorial existente para promover la ratificación de los Convenios 151 y 154, en el marco del Programa y Presupuesto 2014-15 para una promoción de la *Guía de buenas prácticas sobre recursos humanos en la profesión docente*. Podría contribuir asimismo a “Fortalecer los acuerdos del lugar de trabajo por medio de la inspección del trabajo”.

17. Si bien el programa propuesto podría abarcar los principales sectores con un componente de la administración pública, incluyendo la educación, la sanidad, los medios de comunicación, los servicios de correos y el transporte, debería centrarse también en actividades específicas por sector. El programa podría disponer de las siguientes modalidades de acción:

- a) Campaña promocional para la ratificación de los Convenios 151 y 154 mediante la elaboración de materiales publicitarios (pósters, notas de referencia y folletos); y un centro de información destacado y activo en el sitio web de la OIT;
- b) Intercambio de información mediante un boletín electrónico;

- c) Programas subregionales de capacitación tripartita (regiones por determinar, pero definitivamente la región árabe y Asia y el Pacífico);
- d) Planes de acción nacionales específicos, con vistas a establecer o consolidar:
 - acuerdos de asociación para unos servicios públicos de calidad;
 - un mecanismo bipartito para abordar la incidencia de formas precarias de empleo en la administración pública;
 - organismos nacionales de negociación y mecanismos de resolución de conflictos;
 - mecanismos de supervisión incorporados.
- e) Programas de intercambio o estudio bipartito para examinar los sistemas de negociación y cuestiones relacionadas;
- f) Programas de capacitación en materia de libertad sindical para los servicios responsables de la aplicación de la ley;
- g) Programas de capacitación sobre los Convenios 151 y 154 para instituciones financieras internacionales implicadas en misiones de evaluación por país, con relación a planes de estabilización económica, con miras a lograr acuerdos sobre un mecanismo modelo estándar de aplicación para el memorando de entendimiento con el país.

18. La IE recomendaría además el establecimiento de un pequeño grupo de trabajo a fin de incluir la participación de los sindicatos internacionales interesados para ayudar en el diseño inicial, la aplicación y la supervisión de este programa de acción de cuatro años destinado a promover la negociación colectiva en el sector público.

<fin>