

Directora del capítulo
Anne Trebilcock

21

Sumario

Relaciones laborales y gestión de recursos humanos: visión general <i>Anne Trebilcock</i>	21.2
Derechos de asociación y representación <i>Breen Creighton</i>	21.9
Negociación colectiva y salud y seguridad <i>Michael J. Wright</i>	21.15
Cooperación tripartita y bipartita a escala nacional en materia de salud y seguridad en el trabajo <i>Robert Husbands</i>	21.19
Formas de participación de los trabajadores <i>Muneto Ozaki y Anne Trebilcock</i>	21.23
Consulta e información sobre salud y seguridad <i>Marco Biagi</i>	21.28
Aspectos de la formación vinculados a las relaciones laborales <i>Mel Doyle</i>	21.31
Aspectos de la inspección de trabajo vinculados a las relaciones laborales <i>María Luz Vega Ruiz</i>	21.32
Conflictos colectivos por cuestiones de salud y seguridad <i>Shauna L. Olney</i>	21.34
Conflictos individuales por cuestiones de salud y seguridad <i>Anne Trebilcock</i>	21.38

● RELACIONES LABORALES Y GESTION DE RECURSOS HUMANOS: VISION GENERAL

Anne Trebilcock

Relaciones laborales o industriales

El término relaciones laborales (también se utiliza relaciones industriales), hace referencia al sistema en el que las empresas, los trabajadores y sus representantes y, directa o indirectamente, la Administración, interactúan con el fin de establecer las normas básicas que rigen las relaciones de trabajo. Asimismo, alude al campo de estudio dedicado al análisis de dichas relaciones. Su aparición es consecuencia de la revolución industrial, cuyos excesos dieron lugar a la creación de los sindicatos como medio de representación de los trabajadores y al desarrollo de las relaciones laborales colectivas. Un sistema de relaciones laborales o industriales refleja la interacción entre los principales actores que lo componen: el Estado, la empresa (empresas o asociaciones de empresas), los sindicatos y los trabajadores (que pueden participar o no en los sindicatos y otras entidades encargadas de su representación). Los términos "relaciones laborales" y "relaciones industriales" se emplean asimismo en relación con diversas formas de participación de los trabajadores; además, pueden referirse a las relaciones de empleo específicas establecidas entre una empresa y un trabajador en virtud de un contrato de trabajo escrito o implícito, si bien éstas suelen denominarse "relaciones de empleo". La variación en la utilización de los términos es considerable, lo que refleja en parte la evolución de este campo de estudio en el tiempo y en el espacio. No obstante, existe un acuerdo generalizado respecto a la consideración en el mismo de la negociación colectiva, las diversas formas de participación de los trabajadores (como los comités de empresa, y los comités conjuntos de salud y seguridad) y los mecanismos de resolución de conflictos colectivos e individuales. La amplia gama de sistemas de relaciones laborales existentes en el mundo ha dado lugar a la necesidad de matizar los estudios comparativos y de la identificación de tipos debida a las limitaciones del exceso de generalización y las analogías erróneas. Tradicionalmente, se han descrito cuatro tipos diferenciados de gestión del lugar de trabajo: dictatorial, paternalista, institucional y participativo. En este capítulo se analizan fundamentalmente los dos últimos.

En un sistema de relaciones laborales se ponen en juego simultáneamente intereses públicos y privados. El Estado también participa y su papel puede ser pasivo o activo según el país en cuestión. El carácter de las relaciones entre los trabajadores organizados, las empresas y la Administración en lo que respecta a la salud y la seguridad es indicativo de la situación general de las relaciones laborales en un país o en un sector y viceversa. Los sistemas de relaciones laborales poco desarrollados suelen ser autoritarios y sus normas son dictadas por las empresas sin que el trabajador participe directa o indirectamente, salvo en lo que se refiere a la aceptación del empleo en las condiciones ofrecidas.

En un sistema de relaciones laborales se incorporan valores sociales (p. ej., libertad de asociación, sentido de la solidaridad de grupo, búsqueda de la optimización de beneficios) y técnicas (p. ej., métodos de negociación, organización del trabajo, consulta y resolución de conflictos). Históricamente, los sistemas de relaciones laborales se han clasificado de acuerdo con categorías nacionales, pero la validez de este procedimiento es cada vez menor debido a la creciente diversidad de las prácticas de cada país y el auge de una economía de naturaleza más global impulsada por la competencia internacional. Algunos países se han

caracterizado por el mantenimiento de modelos basados en la cooperación (p. ej., Alemania, Bélgica), mientras que otros son conocidos por su tendencia al conflicto (p. ej., Bangladesh, Canadá, Estados Unidos). Asimismo, los diversos sistemas se han clasificado en función de su utilización de mecanismos de negociación colectiva centralizada (p. ej., los países nórdicos, aunque tienden actualmente a abandonar estos procedimientos, como sucede en el caso de Suecia), negociación a escala sectorial o industrial (como en Alemania), o negociación a escala de empresa o centro de trabajo (p. ej., Japón, Estados Unidos). En los países que han pasado de una economía de planificación a otra de libre mercado, dichos sistemas se encuentran en transición. Por otra parte, aumenta el número de estudios sobre las tipologías de las relaciones de empleo individuales como indicadores de los tipos de sistemas de relaciones laborales.

Ni aún las descripciones más clásicas de tales sistemas consisten en caracterizaciones estáticas, puesto que éstos cambian para adaptarse a las nuevas circunstancias económicas y políticas. La globalización de la economía de mercado, el debilitamiento del Estado como fuerza efectiva y el declive del poder sindical en numerosos países industrializados plantean desafíos importantes a los sistemas de relaciones laborales tradicionales. El desarrollo tecnológico ha provocado cambios en el contenido y la organización del trabajo que tienen una repercusión fundamental en la posibilidad de desarrollo de las relaciones laborales colectivas y en la dirección que adoptan éstas. La jornada de trabajo convencional y el lugar de trabajo común han ido cediendo el paso a la utilización de horarios más variados y a la realización de las tareas en diversos emplazamientos, incluido el domicilio propio, con una supervisión menos directa por parte de la empresa. Lo que se había denominado relaciones de empleo "atípicas" lo son cada vez menos a medida que la población activa afectada sigue ampliándose. Esta tendencia, a su vez, ejerce presión sobre los sistemas de relaciones laborales establecidos.

Las formas más recientes de representación y participación de los trabajadores crean una nueva orientación en la situación de las relaciones laborales en varios países. Un sistema de relaciones laborales establece las normas básicas formales e informales que determinan la naturaleza de las relaciones industriales colectivas, así como el marco de las relaciones de empleo individuales entre el trabajador y su empresa. La situación en el lado de la gestión se complica por la intervención de actores como las agencias de trabajo temporal y los contratistas de mano de obra y puestos de trabajo, que pueden tener responsabilidades respecto a los trabajadores sin tener el control del entorno físico en el que éstos desarrollan su actividad, ni la oportunidad de impartir formación sobre seguridad. Por otra parte, los trabajadores de los sectores público y privado se rigen por legislaciones específicas en la mayoría de los países, por lo que los derechos y las medidas de protección en cada sector suelen diferir significativamente. Además, el sector privado está influido por las fuerzas de la competencia internacional, que no afectan directamente a las relaciones laborales en el sector público.

Por último, la ideología neoliberal, que favorece la celebración de contratos de trabajo individualizados en detrimento de los acuerdos basados en la negociación colectiva, representa una amenaza adicional para los sistemas de relaciones laborales tradicionales. Estos se desarrollaron como resultado de la aparición de la representación colectiva de los trabajadores, debida a la experiencia acumulada de que el poder individual de un trabajador es débil comparado con el de la empresa. El abandono de toda forma de representación colectiva podría dar lugar a una vuelta al concepto propio del siglo XIX según el cual, la aceptación de un trabajo peligroso se consideraba en gran medida como una cuestión de libre elección personal. La

globalización de la economía, el ritmo acelerado de cambio tecnológico y la consiguiente llamada a favor de una mayor flexibilidad por parte de las instituciones implicadas en las relaciones industriales plantean nuevos retos para su supervivencia y prosperidad. En función de las tradiciones y las instituciones existentes, las partes que intervienen en un sistema de relaciones laborales pueden reaccionar de modo diferente a las mismas presiones: por ejemplo, los directivos pueden optar por una estrategia basada en los costes o bien, otra relacionada con el valor añadido, al enfrentarse a un aumento de la competencia (Locke, Kochan y Piore, 1995). Sin lugar a duda, la medida en la que la participación de los trabajadores y la negociación colectiva constituyan elementos ordinarios de los sistemas de relaciones laborales repercutirá en el modo en que el personal directivo aborda los problemas de salud y seguridad.

Por otra parte, hay una constante: la dependencia económica del trabajador respecto a la empresa sigue siendo el factor que subyace a su relación y tiene consecuencias importantes en lo que se refiere a la salud y la seguridad. Se considera que la empresa tiene el deber general de ofrecer un lugar de trabajo seguro y saludable y de formar y equipar a los trabajadores para que lleven a cabo su labor sin riesgos. El trabajador tiene el deber recíproco de seguir las instrucciones de salud y seguridad y evitar dañarse a sí mismo o a los demás en el trabajo. El incumplimiento de estas u otras obligaciones puede generar conflictos que dependen del sistema de relaciones laborales para su resolución. Entre los mecanismos que facilitan ésta figuran las normas que rigen no sólo las interrupciones de la actividad (huelgas, en general, de celo o de trabajo lento) y los cierres patronales, sino también la disciplina y el despido de los trabajadores. Además, en muchos países se exige a las empresas que participen en diversas instituciones relacionadas con la salud y la seguridad, realicen un control de estas condiciones, informen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales e, indirectamente, indemnicen a los trabajadores que los padecen.

Gestión de recursos humanos

La gestión de recursos humanos se ha definido como “la ciencia y la práctica que se ocupan de la naturaleza de las relaciones de empleo y del conjunto de decisiones, acciones y cuestiones vinculadas a dichas relaciones” (Ferris, Rosen y Barnum 1995; véase la Figura 21.1). Aborda las políticas y las prácticas empresariales que consideran la utilización y la gestión de los trabajadores como un recurso de la actividad en el contexto de la estrategia general de la empresa encaminada a mejorar la productividad y la competitividad. Se trata de un término que suele describir el enfoque empresarial de la administración de personal basado en la prioridad concedida a la participación de los trabajadores, normalmente, aunque no siempre, en centros de trabajo sin presencia sindical, con el fin de motivarlos para que aumenten su productividad. Esta área de estudio se formó sobre la base de la fusión de diversas teorías de la gestión científica, del trabajo social y de la psicología industrial en la época de la primera Guerra Mundial y ha experimentado una evolución considerable desde entonces. Actualmente, se centra en las técnicas de organización del trabajo, la contratación y la selección, la evaluación del rendimiento, la formación, la mejora de las cualificaciones y el desarrollo de la carrera profesional, así como la participación directa de los trabajadores y la comunicación. La gestión de recursos humanos se ha propuesto como alternativa al “fordismo”, el tipo de producción tradicional basada en la cadena de montaje, en el que los ingenieros se ocupan de la organización del trabajo y las tareas asignadas al personal se dividen y circunscriben específicamente. Las formas habituales de participación de los trabajadores están representadas por los sistemas de planteamiento de sugerencias,

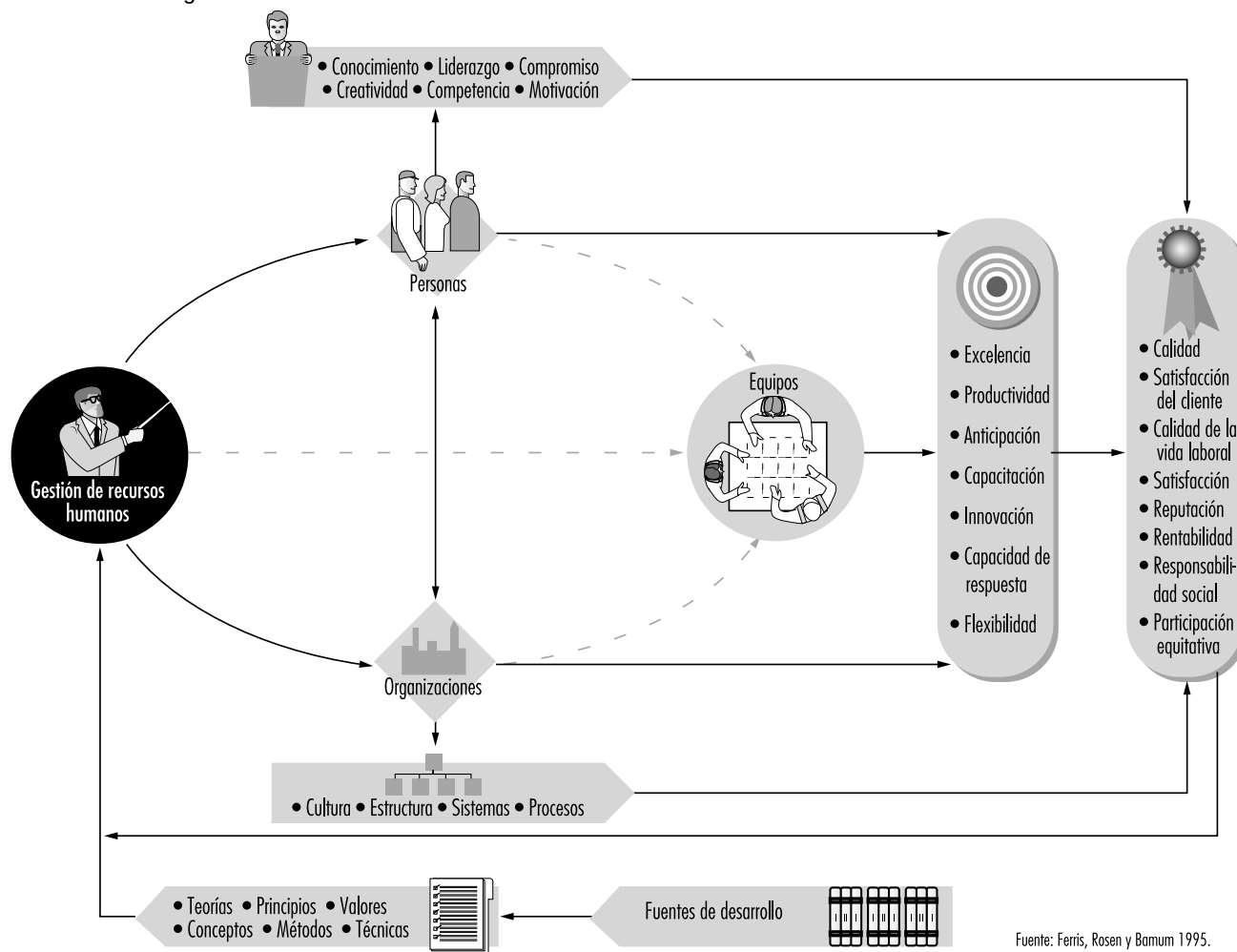
las encuestas sobre actitud, los planes de enriquecimiento del puesto de trabajo, el trabajo en equipo y otros mecanismos de capacitación, la optimización de los programas relativos a la vida laboral y la creación de círculos de calidad y grupos de acción. Otra característica de la gestión de recursos humanos consiste en la vinculación de la remuneración, individual o colectiva, con el rendimiento. Cabe destacar que el Comité Mixto OIT/OMS sobre Medicina del Trabajo ha definido uno de los tres objetivos en materia de salud en el trabajo como “el desarrollo de las organizaciones y las culturas del trabajo en una dirección que favorezca la salud y la seguridad en este ámbito y, de este modo, fomente un clima social positivo y facilite el funcionamiento adecuado y la productividad de las empresas...” (OIT 1995b). Este objetivo representa el intento de desarrollar una “cultura de la seguridad”.

El ejemplo de un programa de gestión del rendimiento en materia de seguridad ilustra algunas teorías sobre gestión de recursos humanos en el contexto de la salud y la seguridad en el trabajo. Como señalan Reber, Wallin y Duhon (1993), este enfoque ha tenido un éxito considerable al reducir el tiempo perdido a causa de los accidentes. Se basa en la especificación de comportamientos seguros e inseguros, la enseñanza a los trabajadores del modo de reconocerlos y la motivación del personal para que se atenga a las normas de seguridad mediante la fijación de objetivos y la retroinformación. Este tipo de programas se fundamentan en técnicas de formación consistentes en enseñar a los trabajadores métodos correctos y seguros mediante el vídeo o la escenificación en vivo. A continuación, se les brinda la oportunidad de practicar nuevos comportamientos y se les suministra con frecuencia retroinformación sobre su rendimiento. Además, algunas empresas ofrecen premios y otras compensaciones materiales por seguir un comportamiento seguro (y no simplemente por tener menos accidentes). La consulta con los trabajadores es otra de las características importantes de estos programas.

Las repercusiones de la gestión de recursos humanos en las prácticas de las relaciones industriales siguen constituyendo una fuente de polémica. Así ocurre especialmente en el caso de ciertas formas de participación de los trabajadores considerados por los sindicatos como una amenaza. En algunos casos, las estrategias de gestión de recursos humanos se establecen paralelamente a la negociación colectiva; en otros, se trata de sustituir o evitar con aquéllas las actividades de las organizaciones independientes de trabajadores que defienden sus intereses. Los partidarios de la gestión de recursos humanos señalan que, desde el decenio de 1970, la gestión de personal, uno de los campos de esta actividad, ha pasado de ser una función de mantenimiento, supeditada a la de las relaciones industriales, a adquirir una importancia fundamental para la eficacia de una organización (Ferris, Rosen y Barnum 1995). Puesto que la gestión de recursos humanos es una herramienta de la que disponen los directivos para aplicarla como parte de su política de personal y no un elemento de la relación entre una empresa y los representantes elegidos por los trabajadores, no es objeto de estudio en el presente capítulo.

En los artículos siguientes se describen las partes principales que intervienen en un sistema de relaciones laborales y los principios básicos que subyacen a su interacción: los derechos a la libertad de asociación y representación. Un corolario natural de esta primera libertad es el derecho a la negociación colectiva, un fenómeno que debe distinguirse de los sistemas consultivos y de participación de los trabajadores no sindicados. La negociación colectiva se establece entre los representantes elegidos por los trabajadores y los que actúan en nombre de la empresa y da lugar a la celebración de un acuerdo vinculante y mutuamente aceptado que puede cubrir una amplia gama de materias. Otras

Figura 21.1 • El papel de la gestión de recursos humanos en la dotación de valor añadido a las personas y las organizaciones.



Fuente: Ferris, Rosen y Bamum 1995.

formas de participación de los trabajadores, los órganos consultivos a escala nacional, los comités de empresa y la representación de salud y seguridad en la empresa, constituyen asimismo elementos importantes de algunos sistemas de relaciones laborales y, por tanto, son analizados en el presente capítulo. La consulta puede adoptar diversas formas y realizarse a distintas escalas, en el marco de sistemas nacionales, regionales, sectoriales o de empresa. Los representantes de los trabajadores en los órganos consultivos pueden ser seleccionados por éstos, aunque no necesariamente, y el Estado y las empresas no están obligados a seguir sus indicaciones ni a atenerse a los resultados del proceso de consulta. En ciertos países, la negociación colectiva y los sistemas consultivos coexisten y, para funcionar adecuadamente, deben engranarse con cuidado. Para ambos, los derechos a la información sobre la salud y la seguridad y a la formación resultan esenciales. Por último, en el presente capítulo se tiene en cuenta que en cualquier sistema de relaciones laborales se plantean conflictos, ya sean individuales o colectivos. Las cuestiones de salud y seguridad pueden provocar disensiones en el ámbito laboral y, por tanto, suspensiones de la actividad. El capítulo concluye con un análisis del papel desempeñado por la inspección de trabajo en el ámbito de las relaciones laborales y la descripción de las formas de resolución de conflictos en dicho ámbito, como el arbitraje, la mediación o el recurso a los tribunales ordinarios o de trabajo.

Protagonistas del sistema de relaciones laborales

Tradicionalmente, se han definido tres partes integrantes del sistema de relaciones laborales: el Estado, las empresas y los representantes de los trabajadores. En este contexto deben incluirse otras fuerzas que trascienden a estas categorías: los sistemas de integración económica regionales y multilaterales a otra escala, establecidos entre Estados y empresas multinacionales como empleadores que carecen de identidad nacional, pero que pueden considerarse instituciones del mercado de trabajo. Puesto que la repercusión de estos fenómenos en las relaciones laborales sigue siendo poco claro en muchos aspectos, el análisis se centrará en los actores más clásicos, a pesar de la restricción que supone limitar el estudio en una comunidad cada vez más global. Además, es necesario prestar especial atención a la consideración del papel que desempeña la relación de empleo individual en el ámbito de los sistemas de relaciones laborales generales y el impacto de las nuevas formas de trabajo alternativas.

El Estado

El Estado siempre ejerce un efecto al menos indirecto en las relaciones laborales. Como fuente de legislación, constituye un factor inevitable en la aparición y el desarrollo de los sistemas que rigen aquéllas. Las leyes pueden dificultar o fomentar, directa o indirectamente, la creación de organizaciones representativas de los trabajadores y las empresas. Asimismo, establecen un nivel

mínimo de protección de los trabajadores y estipulan “las reglas del juego”. Por ejemplo, puede garantizarse una mayor o menor protección a los trabajadores que se niegan a llevar a cabo tareas que, razonablemente, consideran peligrosas en exceso, o a aquellos trabajadores que actúan como representantes en materia de salud y seguridad.

Mediante el desarrollo de una administración laboral, el Estado influye asimismo en el modo en que funcionan los sistemas de relaciones laborales. Si se asegura la aplicación efectiva de la legislación mediante la intervención de la inspección de trabajo, puede recurrirse a la negociación colectiva en los campos en los que la ley no se pronuncia. Si, por el contrario, la infraestructura del Estado, dedicada a la protección de los derechos y la ayuda a la resolución de conflictos entre empresas y trabajadores es débil, éstos actores tendrán que arreglárselas para desarrollar sus propias instituciones y mecanismos alternativos.

Asimismo, la medida en que el Estado haya establecido unos tribunales eficaces u otros sistemas de resolución de conflictos, puede afectar al desarrollo de las relaciones laborales. La facilidad con la que trabajadores, empresas y sus respectivas organizaciones puedan ejercer sus derechos jurídicos puede ser tan importante como los propios derechos. Así, la decisión adoptada por un Gobierno de establecer órganos administrativos o tribunales especiales para abordar los conflictos laborales y los desacuerdos relativos a problemas de empleo individuales puede indicar la prioridad concedida a estas cuestiones en la sociedad.

En muchos países, el Estado desempeña un papel directo en las relaciones laborales. En aquellos en que no se respetan los principios de la libertad de asociación, esta intervención puede consistir en un control directo de las organizaciones de empresarios y trabajadores y la interferencia en sus actividades. El Estado puede tratar de invalidar los acuerdos alcanzados por la vía de la negociación colectiva que considere contrarios a sus objetivos de política económica. No obstante, en general, el papel del Estado en los países industrializados ha consistido en el fomento de las relaciones industriales ordenadas, mediante el establecimiento del marco legislativo necesario, del que forman parte la fijación de niveles mínimos de protección al trabajador, la oferta de información a las partes, el asesoramiento y la prestación de servicios para la resolución de conflictos.

En algunos países, el Estado es un participante activo más en el sistema de relaciones industriales e interviene en las negociaciones nacionales tripartitas. Por ejemplo, en Bélgica durante décadas y, más recientemente en Irlanda, los representantes de la Administración se han reunido con los de las empresas y los sindicatos para concluir acuerdos o pactos nacionales sobre una amplia gama de cuestiones laborales y sociales. El mecanismo tripartito de determinación de los salarios mínimos ha formado parte tradicionalmente del sistema de relaciones laborales en Argentina y México. El interés del Estado en esta participación deriva de su deseo de lograr que la economía nacional evolucione en una dirección concreta y de mantener la paz social durante la vigencia de los pactos; estos acuerdos bipartitos y tripartitos crean lo que se ha denominado el “diálogo social”, como en los casos de Australia (hasta 1994), Austria, Bélgica, Irlanda y Países Bajos, por ejemplo. Las ventajas y los inconvenientes de los enfoques “corporativistas” o “neocorporativistas” respecto a las relaciones laborales se han debatido ampliamente durante años. Con su estructura tripartita, la Organización Internacional del Trabajo ha defendido tradicionalmente una cooperación sólida a esa escala, en la que los “interlocutores sociales” desempeñen un papel significativo en la configuración de la política de la Administración pública relativa a numerosas cuestiones.

Organizaciones internacionales de empresas

Con sede en Ginebra, Suiza, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) agrupaba en 1996 a 118 organizaciones nacionales de empresarios de 116 países. La forma exacta de las organizaciones miembro puede diferir de un país a otro, pero para poder optar al acceso a la OIE deben cumplir ciertas condiciones: han de ser la organización de empresas más representativa (exclusivamente de empresas) del país, ser voluntarias e independientes, estar libres de la injerencia externa y representar y defender los principios de la libre empresa. Entre los miembros figuran federaciones y confederaciones de empresas, cámaras de comercio e industria, consejos y asociaciones. Las organizaciones regionales o sectoriales no pueden ser miembros, ni las empresas, con independencia de su tamaño o importancia, pueden afiliarse directamente a la OIE, restricción que le ha permitido garantizar que sus opiniones sean representativas de la comunidad empresarial en general y no respondan a los intereses particulares de empresas o sectores específicos.

No obstante, la actividad principal de la OIE consiste en organizar a las empresas siempre que tengan que abordar cuestiones sociales y laborales a escala global. En la práctica, la mayor parte de esta acción tiene lugar en la OIT, que es responsable de tales cuestiones en el sistema de las Naciones Unidas. Asimismo, la OIE ocupa una posición consultiva de categoría I en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en el que interviene cuando se plantean asuntos de interés que afectan a las empresas.

La OIE es una de las dos únicas organizaciones que la comunidad empresarial ha establecido para representar sus intereses a escala mundial. La otra es la Cámara de Comercio Internacional, con sede principal en París, que se ocupa fundamentalmente de cuestiones económicas. Aunque su estructura es bastante diferente, las dos organizaciones se complementan entre sí. Cooperan en función de un acuerdo que define sus áreas de responsabilidad, de las buenas relaciones personales que mantienen sus representantes y, en cierta medida, de una base de afiliados común. Obviamente, muchas cuestiones son objeto simultáneamente de sus mandatos, pero se abordan de manera pragmática evitando las fricciones. En ciertos aspectos, como el de las empresas multinacionales, las dos organizaciones incluso actúan al unísono.

**por la directora del capítulo
(extraído de: OIT 1994)**

En algunos países, como Alemania y Estados Unidos, la idea misma de que el Estado participe en la negociación del sector privado es inconcebible. En este tipo de sistema, el papel que desempeña el Estado, aparte de su función legislativa, está por lo general restringido a proporcionar ayuda para que las partes lleguen a un acuerdo, como proporcionar servicios voluntarios de mediación. Pasivo o activo, el Estado es en cualquier sistema de relaciones laborales un socio permanente. Además, cuando el mismo Estado es la empresa, o cuando la empresa es propiedad pública, participa directamente en las relaciones laborales con los empresarios y sus representantes. En tales circunstancias, el Estado cumple su papel de proveedor de servicios públicos y/o de protagonista económico.

Para finalizar, el impacto de los acuerdos de integración económica regionales en la política estatal también hace que se resienta el ámbito de las relaciones laborales. En la Unión Europea, la práctica en los Estados miembros ha variado para reflejar las directivas relativas a la consulta con los trabajadores

y sus representantes, incluidos los que se ocupan en concreto de la salud y la seguridad. Los acuerdos comerciales multilaterales, como el acuerdo laboral incluido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, Estados Unidos y México) o los constitutivos del mercado común de Mercosur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay; se prevé la incorporación en breve de Bolivia y Chile) también contienen en ocasiones mecanismos y disposiciones relativas a los derechos de los trabajadores que pueden tener con el tiempo una repercusión indirecta en los sistemas de relaciones laborales de los países miembros.

Empresas

Las empresas (es decir, los oferentes de trabajo) suelen diferenciarse en los sistemas de relaciones laborales en función de su pertenencia a los sectores público o privado. Históricamente, el sindicalismo y la negociación colectiva se desarrollaron primero en el sector privado, pero en los últimos años, este fenómeno se ha extendido también a muchos centros de trabajo del sector público. La posición de las empresas de propiedad estatal (cuyo número, en cualquier caso, se reduce en todo el mundo) como oferentes de empleo varía en función del país. (Siguen desempeñando un papel fundamental en China, La India, Vietnam y muchos países africanos.) En Europa central y oriental, uno de los mayores retos de la era postcomunista ha consistido en la creación de organizaciones independientes de empresas.

En el sector privado, la situación puede resumirse como sigue:

Las empresas tienen intereses comunes que defender y causas precisas que propugnar. Al organizarse, persiguen varios objetivos que, a su vez, determinan el carácter de sus organizaciones. Estas pueden adoptar la forma de cámaras de comercios, federaciones económicas y organizaciones empresariales (para las cuestiones sociales y laborales)... Cuando los aspectos abordados pertenecen esencialmente al ámbito social y de las relaciones industriales, incluida la negociación colectiva, la salud y la seguridad en el trabajo, el derecho laboral y los salarios, el deseo de coordinar las acciones ha dado lugar a la creación de organizaciones de empresarios, que siempre son de carácter voluntario... (OIT 1994a).

Algunas organizaciones de empresarios se establecieron inicialmente en respuesta a la presión ejercida por los sindicatos para negociar, mientras que otras tienen su origen en los gremios medievales u otros grupos fundados para defender intereses de mercado particulares. Estas organizaciones se han definido como grupos formales de empresas creados para defender, representar y asesorar a sus afiliados y consolidar su posición en la sociedad en general respecto a las cuestiones laborales, distintas de las económicas... A diferencia de los sindicatos, compuestos por personas, estas entidades están constituidas por empresas (Oeschlin 1995).

De acuerdo con Oeschlin, tres funciones principales suelen ser comunes a todas las organizaciones de empresarios: la defensa y la promoción de los intereses de sus miembros, la representación en la estructura política y la prestación de servicios a sus afiliados. La primera función se refleja en gran medida en el ejercicio de presiones sobre la Administración para que ésta adopte políticas favorables a los intereses de las empresas y en la influencia sobre la opinión pública, sobre todo mediante campañas en los medios de comunicación. La función representativa puede desempeñarse en la estructura política o en las instituciones que rigen las relaciones industriales. La representación política se ejerce en los sistemas en los que la consulta de los grupos económicos interesados está prevista por la legislación (p. ej., en Suiza), en los países

en que los comités económicos y sociales contemplan la representación de las empresas (p. ej., en Francia, países africanos francófonos y Países Bajos) y en las instancias donde existe participación en foros tripartitos, como la Conferencia Internacional del Trabajo y otros aspectos de la actividad de la OIT. Además, estas organizaciones pueden ejercer una influencia considerable a escala regional (especialmente en la Unión Europea).

El modo en que se concreta la función representativa en el sistema de relaciones laborales depende en gran medida de la escala a la que tiene lugar la negociación colectiva en cada país. Asimismo, este factor determina en buena parte la estructura de las organizaciones de empresas. Si la negociación se centraliza a escala nacional, la estructura interna y el funcionamiento de las organizaciones reflejarán esta circunstancia (banco central de datos estadísticos y económicos, creación de mutuas de seguros de huelga, sentido estricto de la disciplina de los miembros, etc.) Incluso en los países en que la negociación se produce en el ámbito empresarial (como Japón y Estados Unidos) las organizaciones de empresas pueden ofrecer a sus miembros información, orientación y asesoramiento. Obviamente, la negociación a escala sectorial (como en Alemania, donde, sin embargo, algunas empresas se han desvinculado de sus organizaciones) o a múltiples escalas (como en Francia e Italia) también influye en la estructura de las organizaciones.

En cuanto a la tercera función, Oeschlin señala que "no siempre es fácil trazar una línea divisoria entre las actividades que apoyan las funciones descritas anteriormente y las realizadas por los miembros en su propio interés" (p. 42). La investigación es un ejemplo característico, ya que puede utilizarse con diversos fines. La salud y la seguridad es un área en la que los datos y la información pueden ser compartidos por empresas de varios sectores. A menudo, nuevos conceptos o reacciones a recientes avances en el ámbito del trabajo han sido el resultado de una amplia reflexión acometida en el seno de las organizaciones de empresas. Asimismo, estos grupos imparten formación a sus miembros sobre diversas cuestiones relacionadas con la gestión y emprenden acciones en la esfera social, como el desarrollo de viviendas para trabajadores o el apoyo a las actividades comunitarias. En algunos países, las organizaciones de empresas prestan asistencia jurídica a sus miembros en los tribunales de trabajo.

La estructura de estas organizaciones no depende únicamente de la escala a la que se desarrolla la negociación, sino también del tamaño, el sistema político y, en ocasiones, las tradiciones religiosas de cada nación. En los países en desarrollo, el reto principal ha consistido en la integración de miembros muy heterogéneos, como las pequeñas y medianas empresas, las empresas públicas y las filiales de las empresas multinacionales. La fuerza de una organización de empresas se refleja en los recursos que sus miembros están dispuestos a dedicarle, ya sea en forma de cuotas y aportaciones o de conocimientos técnicos y tiempo.

El tamaño de una empresa es un determinante fundamental en su planteamiento respecto a las relaciones laborales: es más probable que aquéllas con una plantilla reducida se basen en medios informales para abordar la relación con sus trabajadores. Las pequeñas y medianas empresas, cuya definición es variable, se encuentran en ocasiones en el umbral de los regímenes de participación de los trabajadores impuestos por la legislación. Si la negociación colectiva se produce a escala empresarial, es mucho más probable que se dé en las grandes empresas; si tiene lugar a escala sectorial o nacional, es más probable que afecte a áreas en las que las grandes empresas han dominado históricamente el mercado del sector privado.

Como instituciones que defienden intereses, las organizaciones de empresas (al igual que los sindicatos) tienen problemas en lo que se refiere a la dirección, la toma de decisiones interna

y la participación de los miembros. No obstante, puesto que las empresas tienden a ser individualistas, el reto de imponer disciplina entre los afiliados es superior en el caso de estas organizaciones. Como señala Van Waarden (1995), “las asociaciones empresariales tienen, en general, coeficientes de densidad elevados... No obstante, las empresas consideran que cumplir con las decisiones y las normas de sus asociaciones constituye un gran sacrificio, ya que éstas reducen la libertad de empresa que les es tan querida”. Las tendencias en la estructura de estas organizaciones refleja en gran medida la del mercado de trabajo: a favor o en contra de la centralización y la regulación de la competencia. Van Waarden añade: “Aunque se mantenga la presión a favor de la flexibilización en la era “posfordista”, las asociaciones empresariales no dejarán necesariamente de ser válidas ni perderán influencia (...) seguirán desempeñando un papel importante como foros para la coordinación de las políticas de mercado de trabajo entre bastidores y como asesores de empresas y asociaciones filiales que participen en la negociación colectiva” (ibíd., p. 104). Asimismo, pueden cumplir una función solidaria; a través de estas organizaciones, las pequeñas empresas pueden acceder a servicios jurídicos o de asesoramiento que, de otra forma, no podrían permitirse.

Las empresas públicas han comenzado a verse a sí mismas como tales en fecha relativamente reciente. En un principio, las Administraciones consideraban que la participación de los trabajadores en la actividad sindical era incompatible con el servicio al Estado soberano. Después, hicieron caso omiso de las llamadas a participar en la negociación colectiva con el argumento de que el poder legislativo, y no la Administración pública, es la entidad encargada de los pagos y que, por tanto, es imposible que ésta sea parte en un acuerdo al respecto. No obstante, este razonamiento no impidió las huelgas (a menudo ilícitas) del sector público en muchos países y ha acabado abandonándose. En 1978, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración pública (nº 151) y la Recomendación sobre los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración pública (nº 159). La negociación colectiva en el sector público ha pasado a ser habitual en muchos países desarrollados (p. ej., Australia, Francia, Reino Unido) y en algunos países en desarrollo (p. ej., numerosos países del África francófona y de América Latina).

El nivel de representación de las empresas en el sector público depende en gran medida del sistema político del país. En algunos, se trata de una función centralizada (Francia), mientras que, en otros, refleja las divisiones de la Administración (como en Estados Unidos, donde la negociación puede tener lugar a escala federal, estatal y municipal). Alemania constituye un caso interesante, ya que miles de comunidades locales se han agrupado para que un único agente se encargue de la negociación colectiva con los sindicatos en el sector público de todo el país.

Puesto que las empresas públicas forman parte del Estado, no son objeto de las leyes que exigen el registro de las organizaciones empresariales. La designación del agente negociador varía considerablemente de un país a otro; puede ser la Comisión de Servicio Público, el Ministerio de Trabajo, el de Economía u otra entidad. Las posiciones adoptadas por las empresas públicas al negociar con los trabajadores de este sector tienden a seguir la orientación política del partido político en el poder. Esta puede oscilar entre la toma de una postura específica en la negociación y la negación absoluta del derecho de los funcionarios a organizarse sindicalmente. No obstante, aunque el número de empresas públicas se reduce en muchos países, su disposición a participar en las negociaciones y las consultas con los representantes de los trabajadores es cada vez mayor.

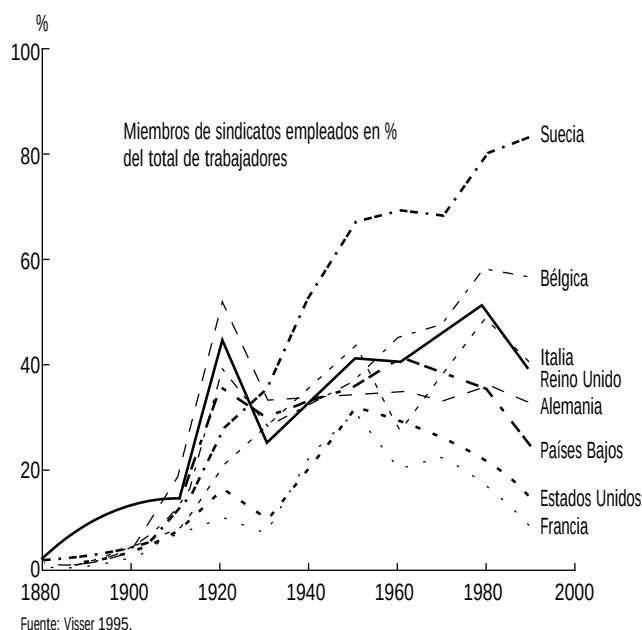
Sindicatos

Según la definición clásica, un sindicato es “una asociación continua de asalariados cuyo objetivo es mantener y mejorar las condiciones de su empleo” (Webb y Webb 1920). Los orígenes de los sindicatos se remontan a los primeros intentos de organizar la acción colectiva al comienzo de la Revolución Industrial. No obstante, en su concepción moderna, los sindicatos surgieron en la última parte del siglo XIX, cuando los Gobiernos comenzaron a concederles el derecho jurídico a constituirse (anteriormente, se habían considerado asociaciones ilícitas, perjudiciales para la libertad de comercio o como grupos políticos al margen de la ley). Los sindicatos son resultado de la convicción de que sólo aunando esfuerzos los trabajadores pueden mejorar su situación. Los derechos sindicales se obtuvieron gracias a la lucha económica y política basada en la consideración del sacrificio individual a corto plazo por causa del beneficio colectivo a largo plazo. Los sindicatos han desempeñado con frecuencia un papel importante en la política de los países y han influido en la evolución del ámbito laboral a escala regional e internacional. No obstante, en los últimos años, tras haber registrado una caída en el número de afiliados en varios países (América del Norte y ciertas áreas de Europa), su función se ha puesto en tela de juicio en numerosas instancias (véase la Figura 21.2). Esta tendencia se combina con ciertas áreas de crecimiento de la afiliación en el servicio público de muchos países y la aparición de nuevos sindicatos en lugares donde no existían o actuaban limitados por restricciones graves (p. ej., Corea, Filipinas, algunos países de Europa central y oriental). El progreso de las instituciones democráticas coincide con el ejercicio de las libertades sindicales, como ocurrió en los casos de Chile y Polonia en los decenios de 1980 y 1990. Asimismo, puede observarse en el ámbito sindical de muchos países el inicio de un proceso de reforma interna y reorientación para atraer un mayor número de afiliados de diversa procedencia, especialmente mujeres. El tiempo dirá si éstos y otros factores serán suficientes para invertir las tendencias a la “descolectivización”, también denominada “atomización” de las relaciones laborales, que ha acompañado al auge de la globalización económica y el individualismo ideológico.

Básicamente, las funciones desempeñadas por los sindicatos en los sistemas de relaciones laborales contemporáneos son semejantes a las que cumplen las organizaciones empresariales: defensa y promoción de los intereses de los afiliados, representación política, y prestación de servicios. La función que les diferencia es la de control: su legitimidad depende en parte de su capacidad para imponer disciplina a sus afiliados, por ejemplo, al convocar o desconvocar una huelga. El reto constante de los sindicatos consiste en aumentar su densidad, es decir, el número de afiliados como porcentaje de los trabajadores del sector formal. Los afiliados a los sindicatos son personas físicas; sus cuotas, denominadas cotizaciones en algunos sistemas, financian las actividades de la organización. (Los sindicatos financiados por empresas, llamados “sindicatos de empresa”, o por la Administración, como los de los antiguos países comunistas no se consideran aquí, ya que sólo las organizaciones independientes de trabajadores son verdaderos sindicatos.) En general, la afiliación depende de la decisión voluntaria individual, si bien algunos sindicatos que han celebrado acuerdos de sindicación obligatoria se consideran los representantes de todos los trabajadores cubiertos por un convenio colectivo determinado (en los países en los que los sindicatos son reconocidos como representantes de los trabajadores en una unidad de negociación determinada). Los sindicatos pueden afiliarse a organizaciones generales que operan a escala sectorial, nacional, regional e internacional.

Los sindicatos se estructuran de acuerdo con diversas categorías: por oficio o profesión, por rama de la industria, por

Figura 21.2 • Tasas de afiliación a sindicatos, 1980-1990.



desempeño de actividades manuales o no manuales y, en ocasiones, incluso por empresa. Asimismo, hay sindicatos generales, a los que se afilian trabajadores de diversas profesiones y sectores. Incluso en los países en los que las fusiones de sindicatos sectoriales y generales constituyen la tendencia, la situación de los trabajadores agrarios o rurales ha favorecido con frecuencia el desarrollo de estructuras especiales para este sector. Aparte de esta división, existe otra territorial caracterizada por la existencia de unidades regionales y, en ocasiones, locales dentro del sindicato. En ciertos países, se ha asistido a la fragmentación del movimiento sindical siguiendo líneas ideológicas (política de partidos) e incluso religiosas, que se ven reflejadas en la estructura y la afiliación de los sindicatos. Los funcionarios suelen estar representados por sindicatos ajenos a los representantes de los trabajadores del sector privado, aunque también existen excepciones.

La situación jurídica de un sindicato puede ser la de cualquier otra asociación o bien puede someterse a normas especiales. Un gran número de países exigen a los sindicatos que se registren y ofrezcan ciertos datos básicos a las autoridades (nombre, dirección, identidad de los gestores, etc.). En algunos casos, esta exigencia trasciende al mero registro y llega al intervencionismo y, en los más extremos, caracterizados por la desconsideración de los principios de libertad de asociación, los sindicatos necesitan de la autorización de la Administración para funcionar. Como representantes de los trabajadores, los sindicatos están capacitados para asumir compromisos en su nombre. Ciertos países (como Estados Unidos) exigen el reconocimiento del sindicato por parte de la empresa como requisito previo para participar en la negociación colectiva.

La densidad sindical varía en gran medida a escala inter e intranacional. Por ejemplo, en algunos países de Europa occidental, es muy elevada en el sector público, pero tiende a ser limitada en el privado, en especial entre los trabajadores no manuales. Las cifras correspondientes a los trabajadores manuales en esta región son dispares y oscilan de unos valores elevados en Austria y Suecia a otros bajos en Francia, donde, sin embargo, el poder político de los sindicatos excede con mucho al

Federaciones internacionales de sindicatos

El movimiento sindical internacional a escala mundial, a diferencia de los niveles regional o nacional, está integrado por asociaciones internacionales de federaciones internacionales de sindicatos. Actualmente existen tres organizaciones internacionales de este tipo que siguen diferentes tendencias ideológicas: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), la Federación Sindical Mundial (FSM) y el Congreso Mundial del Trabajo, de dimensión relativamente menor y origen cristiano (CMT). La CIOSL es la mayor, con 174 sindicatos afiliados en 1995 procedentes de 124 países, lo que representa un número total de 116 millones de miembros de sindicatos. Estos órganos ejercen presiones sobre las organizaciones intergubernamentales en materia de formulación de políticas económicas y sociales generales y a favor de la protección mundial de los derechos sindicales básicos. Puede considerarse la fuerza política que subyace al movimiento sindical internacional.

La fuerza sectorial del movimiento sindical internacional radica en las asociaciones internacionales de sindicatos específicos, normalmente centradas en una actividad comercial, industrial o del sector económico. Conocidas como Secretarías Profesionales Internacionales (SPI) u Organizaciones Internacionales de Sindicatos (OIS), pueden ser independientes o estar afiliadas o controladas por los organismos internacionales. Tradicionalmente, la cobertura se ha basado en la clasificación por sector, aunque en algunos casos también se han utilizado las categorías de trabajadores (como la de trabajadores no manuales) o de empresas (públicas o privadas). Por ejemplo, en 1995 existían 13 SPI asociadas a la CIOSL y distribuidas de la forma siguiente: construcción y carpintería, industrias químicas y minería, energía, comercio, administrativos, profesionales liberales y técnicos, educación, industria del ocio, alimentación, agricultura, restauración y abastecimiento, artes gráficas, periodismo, metal, servicio postal y telecomunicaciones, servicio público, industria textil, confección e industria del cuero, y transporte. Las SPI se ocupan fundamentalmente de cuestiones específicas de cada sector, como los conflictos laborales y las tasas de remuneración, pero también de la aplicación de las disposiciones en materia de salud y seguridad en un sector concreto. Ofrecen información, educación, formación y otros servicios a los sindicatos afiliados. Asimismo, ayudan a coordinar la solidaridad internacional entre los sindicatos de los diferentes países y representan los intereses de los trabajadores en diversos foros regionales e internacionales.

Como ejemplo de esta acción puede citarse la respuesta sindical internacional al accidente de Bhopal en la India, causado por la emisión de isocianato de metilo, que provocó miles de víctimas en diciembre de 1984. A petición de sus sindicatos nacionales afiliados de este país, la CIOSL y la Federación Internacional de Sindicatos Generales y de los Sectores Químico, Energético y Minero (ICEM) envió una misión a Bhopal para estudiar las causas y los efectos de la fuga de gas. En el informe se formularon recomendaciones para la prevención de desastres semejantes y se ofrecía una relación de principios de seguridad; este documento ha sido utilizado por los sindicalistas de los países en desarrollo e industrializados como base para el desarrollo de programas de mejora de la salud y la seguridad en el trabajo.

Fuente: Rice 1995.

que podría deducirse del número de afiliados. Existe cierta correlación positiva entre la centralización de la negociación y la densidad sindical, pero se observan asimismo algunas excepciones.

Como asociaciones voluntarias, los sindicatos establecen sus propias normas, habitualmente recogidas en unos estatutos y reglamentos. En las estructuras sindicales democráticas, los miembros eligen a sus gestores mediante el voto directo o a través de delegados asistentes a las asambleas generales. Es probable que la gestión interna en un sindicato pequeño y altamente descentralizado de trabajadores de un determinado colectivo profesional difiera de forma significativa con la de los grandes sindicatos generales o sectoriales centralizados. Las tareas se asignan entre los gestores y los representantes remunerados y no remunerados del sindicato y deben llevarse a cabo labores de coordinación. Asimismo, los recursos financieros disponibles varían en función de su tamaño y de su facilidad para recaudar las cuotas. La institución de un sistema de retención en nómina de la cotización sindical (en virtud del cual, las cuotas se deducen del salario del trabajador y se abonan directamente al sindicato) simplifica esta tarea en gran medida. En la mayoría de los países de Europa central y oriental, los sindicatos que eran dominados y financiados por el Estado están siendo transformados o incorporados por las nuevas organizaciones independientes; todos luchan por encontrar su lugar y desarrollar su actividad con éxito en la nueva estructura económica. Los salarios extremadamente bajos (y, por tanto, las cuotas) en esta región y en los países en desarrollo, junto con la existencia de sindicatos financiados por la Administración, dificultan la creación de un movimiento sindical independiente y sólido.

Además de la participación en la negociación colectiva, una de las principales actividades de los sindicatos en muchos países es su labor política. Esta puede adoptar la forma de la representación directa, basada en la asignación de escaños en ciertos parlamentos (p. ej., Senegal) y en la intervención en órganos tripartitos que participan en la formulación de la política económica y social nacional (p. ej., Austria, Francia, Países Bajos), o que desempeñan un papel consultivo en los ámbitos del trabajo y los asuntos sociales (p. ej., muchos países de América Latina y algunos de África y Asia). En la Unión Europea, las federaciones sindicales han tenido un efecto importante en la formulación de la política social. Habitualmente, los sindicatos influyen mediante el ejercicio del poder (respaldado por la amenaza de huelga) y de presiones sobre los responsables de la toma de decisiones políticas a escala nacional. No cabe duda de que han tenido éxito en su lucha por lograr una mayor protección legislativa para los trabajadores en todo el mundo; sin embargo, algunos creen que ésta ha sido una victoria agria, ya que, a largo plazo, socava la justificación de su existencia. A menudo, los objetivos y los problemas abordados mediante la acción política sindical han trascendido con mucho otros intereses más limitados. Un ejemplo fundamental de esta tendencia consiste en la lucha contra el apartheid en Sudáfrica y la solidaridad internacional expresada por los sindicatos de todo el mundo mediante las palabras y los hechos (p. ej., el boicot de los trabajadores portuarios al carbón importado de Sudáfrica). Obviamente, la actitud, al ataque o a la defensiva, de la actividad política sindical dependerá en gran medida de que el Gobierno en el poder sea favorable o contrario a la actuación de los sindicatos. Asimismo, dependerá de la relación de los sindicatos con los partidos políticos; algunos, sobre todo en África, participaron en la lucha de su país para lograr la independencia y mantienen una vinculación muy estrecha con los partidos políticos en el poder. En ciertos países, existe una interdependencia tradicional entre el movimiento sindical y un partido político (p. ej., Australia, Reino Unido), mientras que en otros, las alianzas pueden modificarse con el tiempo. En cualquier caso, el poder de los sindicatos suele exceder a lo que podría esperarse de su fuerza numérica, sobre todo cuando representan a los trabajadores de la función pública o de sectores económicos clave como el transporte o la minería.

Aparte de los sindicatos, han surgido otras formas de participación de los trabajadores para garantizar su representación directa o indirecta. En algunos casos, coexisten junto a los sindicatos; en otros, constituyen la única vía de participación disponible. Las funciones y facultades de los representantes de los trabajadores que actúan en virtud de estos nuevos sistemas se describen en el artículo "Formas de participación de los trabajadores".

El tercer tipo de función de los sindicatos, que consiste en la prestación de servicio a sus miembros, se centra prioritariamente en el lugar de trabajo. La misión de un delegado sindical activo, a escala empresarial, es garantizar que los derechos de los trabajadores recogidos en el convenio colectivo y en la legislación sean respetados y, en caso contrario, adoptar las medidas pertinentes. La tarea del gestor sindical consiste en defender los intereses de los trabajadores ante la dirección, legitimando así su propio papel representativo. Esta función puede exigir la presentación de una reclamación individual por causas disciplinarias o por despido, o cooperar con la dirección en un comité mixto de salud y seguridad. Fuera del lugar de trabajo, muchos sindicatos ofrecen otro tipo de prestaciones, como el acceso preferencial al crédito y la participación en programas sociales. Además, las sedes sindicales pueden utilizarse para el desarrollo de actividades culturales e incluso grandes celebraciones familiares. La gama de servicios que un sindicato puede ofrecer a sus miembros es amplia y refleja su creatividad y sus recursos, así como el entorno cultural en el que desempeña su labor.

Como señala Visser:

El poder de los sindicatos depende de diversos factores externos e internos. Puede distinguirse entre el poder organizativo (¿cuántas fuentes de poder internas pueden movilizar los sindicatos?), el institucional (¿de qué fuentes de apoyo externas pueden depender los sindicatos?) y el económico (¿qué fuerzas de mercado actúan teniendo en cuenta el interés de los sindicatos?) (Visser en van Ruysseveldt y cols. 1995).

Entre los factores que señala para lograr una estructura sindical sólida, figura la movilización de un número elevado y estable de afiliados cualificados que paguen sus cuotas (podría añadirse que la composición del conjunto de afiliados debe reflejar la del mercado de trabajo), la evitación de la fragmentación organizativa y de las escisiones políticas e ideológicas, y el desarrollo de una estructura organizativa que favorezca la presencia en cada unidad empresarial y permita al mismo tiempo mantener un control central de los fondos y de la toma de decisiones. La capacidad de este modelo, que hasta la fecha ha tenido un carácter nacional, para actuar con éxito y evolucionar en el contexto de una economía cada vez más internacionalizada, constituye el gran reto actual de los sindicatos.

DERECHOS DE ASOCIACION Y REPRESENTACION

Breen Creighton

Relación entre los derechos de asociación y representación y la salud y la seguridad en el trabajo

La consulta y la participación conjuntas sólo pueden ser eficaces en un entorno en el que se reconozcan adecuadamente y se respeten los derechos de las empresas y los trabajadores a asociarse libremente y el de sus organizaciones a representar sus intereses de modo efectivo. Por tanto, en un sentido plenamente realista, el respeto al derecho a organizarse puede considerarse una condición previa esencial de una estrategia de salud y

seguridad en el trabajo, eficaz a escala nacional e internacional y en el lugar de trabajo. Así, es necesario y pertinente analizar con mayor detenimiento las normas de la OIT relativas a la libertad de asociación, teniendo en cuenta su aplicación en el contexto de la prevención de las lesiones y las enfermedades profesionales y la indemnización y la rehabilitación de los que las han sufrido. Dichas normas exigen un reconocimiento adecuado en la legislación y en la práctica del derecho de los trabajadores y las empresas a constituir organizaciones y a incorporarse a las de su elección, así como del derecho de éstas, una vez establecidas, a formular y aplicar sus programas libremente.

Asimismo, los derechos de asociación y representación sostienen la cooperación tripartita (Administración, empresas y trabajadores) en el campo de la salud y la seguridad en el trabajo. Esta forma de cooperación se promueve en el contexto de la determinación de normas de la OIT, por ejemplo:

- exigiendo a los Gobiernos que consulten con las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores en relación con la formulación y la aplicación de la política de salud y seguridad en el trabajo a escala nacional y regional (p. ej., Convenio sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad, 1986 (nº 162), artículo 4, y Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981 (nº 155), artículos 1 y 8);
- fomentando la consulta y la cooperación conjuntas en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo [p. ej., Convenio sobre la prevención de accidentes industriales graves, 1993 (nº 174), artículo 9 (f) y (g)];
- exigiendo la participación conjunta de las empresas y los trabajadores en la formulación y la aplicación de la política de salud y seguridad en el lugar de trabajo (véase especialmente el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981 (nº 155), artículos 19 y 20, y la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981 [(nº 164), apartado 12].

La OIT y los derechos de asociación y representación

El “derecho legal de asociación a todos los efectos para los trabajadores y las empresas” era uno de los métodos y principios establecidos en el artículo 41 de la Constitución original de la OIT. Este principio es objeto actualmente de un reconocimiento expreso en el Preámbulo a la Constitución como una de las condiciones previas esenciales para la materialización de la justicia social, que a su vez se considera un requisito inicial básico para lograr una paz universal y duradera. Junto con el principio del tripartismo, también es reconocido explícitamente en el artículo I de la Declaración de Filadelfia, que se incluyó como apéndice a la Constitución de 1946. Esta consideración en la Constitución de la importancia del respeto a los principios de libertad de asociación ayuda a establecer una de las bases jurídicas de la capacidad de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical y del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración para investigar las presuntas contravenciones de dichos principios.

Ya en 1921, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (nº 11), que exige la ratificación de los Estados para “asegurar a todas las personas dedicadas a la agricultura los mismos derechos de asociación y organización que a los trabajadores industriales”. No obstante, no se mencionan los derechos que deben concederse a éstos para situarse en las mismas condiciones que los trabajadores agrarios. Los intentos de adoptar un instrumento más general relativo a la libertad de asociación en el decenio de 1920 fracasaron debido a la insistencia de empresas y

Gobiernos en la necesidad de que el derecho a constituir y afiliarse a sindicatos se acompañase del derecho correspondiente a no afiliarse. Se volvió sobre esta cuestión en el período inmediatamente posterior a la segunda Guerra Mundial. Estas iniciativas dieron lugar a la adopción del Convenio relativo al derecho de asociación y a la solución de los conflictos de trabajo en los territorios no metropolitanos, 1947 (nº 84), el Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948 (nº 87) y el Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (nº 98).

Los Convenios nº 87 y nº 98 se encuentran entre los más importantes y más ampliamente ratificados de los de la OIT: el 31 de diciembre de 1996, el primero de ellos había sido ratificado por 119 países, y el segundo por 133. Recogen los que pueden considerarse propiamente como los cuatro elementos principales de la noción de libertad de asociación. Se les cataloga como el punto de referencia fundamental relativo a la protección internacional de la libertad de asociación a efectos sindicales, como reflejan, por ejemplo, el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Dentro de la estructura de la OIT, constituyen la base de los principios de libertad de asociación desarrollados y aplicados por el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, aunque, desde un punto de vista técnico, estos órganos reciben sus competencias de la Constitución de la Organización y no de los Convenios. Asimismo, constituyen una referencia esencial para las deliberaciones del Comité de Expertos para la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones y de la Comisión de la Conferencia para la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones.

A pesar del papel esencial desempeñado por los Convenios nº 87 y nº 98, debe tenerse en cuenta que éstos no son de ningún modo los únicos instrumentos formales para la determinación de normas que han sido adoptados bajo los auspicios de la OIT en el campo de la libertad de asociación. Por el contrario, desde 1970, la Conferencia ha aprobado otros cuatro convenios y cuatro recomendaciones que abordan con mayor detalle diversos aspectos de los principios de libertad de asociación y su aplicación en ciertos contextos específicos:

- Convenio relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, 1971 (nº 135) y Recomendación, 1971 (nº 143).
- Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales y su función en el desarrollo económico y social, 1975 (nº 141) y Recomendación, 1975 (nº 149).
- Convenio sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, 1978 (nº 151) y Recomendación, 1978 (nº 158).
- Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva, 1981 (nº 154) y Recomendación, 1981 (nº 163).

Principios de libertad de asociación

Elementos esenciales

Los elementos esenciales de los principios de libertad de asociación recogidos en los Convenios nº 87 y nº 98 son:

- “Los trabajadores y empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a

estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas" (artículo 2 del Convenio nº 87).

- "Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción" [artículo 3(1) del Convenio nº 87]. Además, "las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o entorpecer su ejercicio legal" [artículo 3(2)].
- "Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo" [artículo 1(1) del Convenio nº 98].
- "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 convenios colectivos, las condiciones de empleo" (artículo 4 del Convenio nº 98).

Todas las garantías contempladas en el Convenio nº 87 se someten a la condición establecida en el artículo 8(1): "Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados... a respetar la legalidad". Esta obligación se somete a su vez a la estipulación siguiente: "La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio".

Asimismo, debe señalarse que, en virtud del artículo 9(1) del Convenio nº 87, es permisible, pero no necesario, restringir la aplicación de las garantías previstas en el mismo respecto a los miembros de la policía y las fuerzas armadas. El artículo 5(1) del Convenio nº 98 recoge la misma condición, mientras que en el artículo 6 de este instrumento se estipula que el Convenio "no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto."

El derecho de afiliación

El derecho de los trabajadores y las empresas a constituir organizaciones y a afiliarse a las de su elección es el elemento esencial de todas las garantías previstas por los Convenios nº 87 y nº 98 y por los principios de libertad de asociación. Sólo está sujeto a la condición establecida en el artículo 9(1) del primer Convenio. Así, no es permisible denegar a ningún grupo de trabajadores distintos de los miembros de la policía y las fuerzas armadas el derecho a constituir sindicatos y a afiliarse a los de su elección. Por tanto, la denegación o la restricción del derecho de los funcionarios públicos, los agricultores, los profesores u otros colectivos a crear organizaciones e incorporarse a las de su elección no sería coherente con los requisitos establecidos en el artículo 2.

No obstante, es permisible que las normas de un sindicato o una organización empresarial restrinjan las categorías de trabajadores o de empresas que pueden afiliarse. Se trata de que esta restricción sea el resultado de la libre elección de los miembros de la organización y no sea impuesta desde el exterior.

El derecho de afiliación recogido en el artículo 2 no se acompaña del derecho correlativo a no afiliarse. Debe recordarse que los primeros intentos de adoptar un convenio general sobre libertad de asociación fracasaron debido a la insistencia de los delegados de las empresas y de algunos Gobiernos respecto a la necesidad de que el derecho positivo de afiliación conllevara un derecho negativo a la no afiliación. Esta cuestión volvió a

plantearse en el contexto de los debates sobre los Convenios nº 87 y nº 98. Con todo, en esta ocasión se alcanzó un compromiso en virtud del cual la Conferencia adoptó una resolución en la que se establecía que los instrumentos de seguridad sindical (como los sistemas de sindicación obligatoria y de retención en nómina de la cotización sindical) eran admisibles. En otras palabras, los Convenios no sancionan ni condenan la sindicación obligatoria y otros instrumentos de seguridad sindical, aunque estas medidas no se consideran aceptables si se imponen legalmente y no se adoptan mediante el acuerdo de las partes (OIT 1994b; OIT 1995a).

Quizás la cuestión más difícil planteada en relación con el artículo 2 sea la medida en la que avala la noción de pluralismo sindical. Es decir, ¿es coherente con el artículo 2 que la legislación limite, directa o indirectamente, el derecho de los trabajadores (o las empresas) a constituir una organización o afiliarse a la de su elección mediante la aplicación de criterios administrativos o legislativos?

En este contexto hay dos conjuntos de intereses en conflicto. Por una parte, el artículo prevé claramente la protección del derecho de los trabajadores y de las empresas a elegir la organización a la que deseen pertenecer y optar por no afiliarse a aquellas con las que no simpatizan por razones políticas, religiosas o de otro tipo. Por la otra, las Administraciones (e incluso los sindicatos) pueden argumentar que una proliferación excesiva de sindicatos y organizaciones empresariales, como posible consecuencia de la libertad de elección ilimitada, no facilita el desarrollo de organizaciones libres y eficaces ni la creación y el mantenimiento de procesos de relaciones industriales ordenados. Esta cuestión suscitó dificultades especiales en la etapa de la Guerra Fría, cuando los Gobiernos trataban de restringir la gama de sindicatos a los que podían afiliarse los trabajadores por causas ideológicas. Sigue siendo una cuestión muy sensible en muchos países en desarrollo cuyos Gobiernos, fundada o infundadamente, desean evitar lo que consideran una proliferación excesiva de sindicatos mediante la imposición de restricciones en cuanto al número y al tamaño de los que pueden actuar en un lugar de trabajo o en un sector de la economía determinados. Los órganos de supervisión de la OIT han tendido a adoptar un enfoque restrictivo respecto a esta cuestión, permitiendo la formación de monopolios sindicales cuando éstos son el resultado de la libre elección de los trabajadores y la adopción de criterios de registro "razonables", pero haciendo excepciones en el caso de los monopolios impuestos legalmente y de los criterios de registro "no razonables". Debido a esta actitud, han sido objeto de numerosas críticas, expresadas sobre todo por los Gobiernos de los países en desarrollo, que los acusan de adoptar un planteamiento eurocéntrico respecto a la aplicación del Convenio y de no tener en cuenta que el interés típicamente europeo en los derechos del individuo se opone a las tradiciones colectivistas de muchas culturas no europeas.

Autonomía organizativa y derecho de huelga

Si el artículo 2 del Convenio nº 87 protege el derecho fundamental de las empresas y los trabajadores a constituir organizaciones y a afiliarse a las de su elección, el artículo 3 puede considerarse como su corolario lógico, al proteger la autonomía organizativa de dichas entidades una vez establecidas.

Como se indica claramente en el artículo 3(1), la autonomía organizativa incluye la redacción, la adopción y la aplicación de los estatutos y reglamentos administrativos y la realización de elecciones. No obstante, los órganos de supervisión han aceptado que las autoridades públicas impongan unas condiciones mínimas sobre el contenido y la administración de las normas con el fin de "garantizar una administración adecuada y evitar complicaciones jurídicas debidas a una elaboración de estatutos

y reglamentos insuficientemente detallada" (OIT 1994b). En cualquier caso, si tales condiciones son excesivamente detalladas o de aplicación onerosa, es probable que sean declaradas disconformes con los requisitos del artículo 3.

Con el tiempo, los órganos de supervisión han adoptado firmemente una visión según la cual, "el derecho de huelga constituye un corolario intrínseco del derecho a organizarse contemplado en el Convenio nº 87.

La Comisión [de Expertos] considera que el derecho de huelga es uno de los medios esenciales de los que disponen los trabajadores y sus organizaciones para proteger sus intereses económicos y sociales. Estos no sólo tienen que ver con la obtención de condiciones de trabajo mejores y el planteamiento de demandas colectivas de carácter profesional, sino también con la búsqueda de soluciones a las cuestiones relacionadas con la formulación de políticas económicas y sociales y con los problemas laborales de todo tipo que afectan directamente a los trabajadores.

Este es uno de los aspectos más controvertidos de la jurisprudencia relativa a la libertad de asociación y, sobre todo en los últimos años, ha sido objeto de fuertes críticas por parte de los miembros representantes de las empresas y la Administración en la Comisión de la Conferencia para la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones. [Véase, por ejemplo, Conferencia Internacional del Trabajo, 80ª Sesión (1993), Actas de las deliberaciones, 25/10-12 y 25/58-64 y Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª Sesión (1994), Actas de las deliberaciones, 25/92-94 y 25/179-180.] No obstante, constituye un elemento firmemente arraigado en la jurisprudencia sobre la libertad de asociación. Se reconoce con claridad en el artículo 8(1) (d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y fue avalado por la Comisión de Expertos en su Encuesta general sobre la libertad de asociación y la negociación colectiva de 1994 (OIT 1994b).

No obstante, es importante subrayar que el derecho de huelga reconocido por los órganos de supervisión no es ilimitado. En primer lugar, no es aplicable a los grupos de trabajadores respecto a los que pueden atenuarse las garantías establecidas en el Convenio nº 87, es decir, los miembros de la policía y las fuerzas armadas. Además, se ha determinado que el derecho de huelga puede denegarse legítimamente a "funcionarios públicos que actúen como agentes de la autoridad pública" y a los trabajadores que prestan servicios esenciales "cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o de parte de la población." En cualquier caso, las restricciones del derecho a la huelga de los trabajadores en estas categorías deben compensarse mediante garantías como "los procedimientos de conciliación y mediación tendentes, en el caso de llegar a un punto muerto, a la aplicación de un mecanismo de arbitraje considerado fiable por las partes implicadas. Es esencial que éstas puedan participar en la determinación y la puesta en práctica del procedimiento, que, además, debe ofrecer suficientes garantías de imparcialidad y rapidez: los laudos arbitrales serán vinculantes para ambas partes y, una vez emitidos, deben ser aplicados con rapidez y en su totalidad" (OIT 1994b).

Asimismo, es admisible imponer restricciones temporales respecto al derecho de huelga en períodos de "emergencia nacional grave". En general, pueden exigirse condiciones previas como el planteamiento de requisitos de voto, el agotamiento de los procedimientos de conciliación y otros, al ejercicio del derecho de huelga. Con todo, estas restricciones deben "ser razonables y... de tal naturaleza que no constituyan una limitación considerable de los medios de acción de que disponen las organizaciones sindicales".

El derecho de huelga suele describirse como el último recurso en el contexto de la negociación colectiva. Si se interpreta que el artículo 3 protege su utilización, parece razonable suponer que también debe proteger el proceso de negociación colectiva en sí misma. De hecho, los órganos de supervisión han adoptado esta postura en varias ocasiones, pero, en general, han preferido basar su jurisprudencia sobre negociación colectiva en el artículo 4 del Convenio nº 98. (Para un análisis más pormenorizado de la jurisprudencia de la OIT sobre derecho de huelga, véase Hodges-Aeberhard y Otero de Dios 1987; Ben-Israel 1988).

La autonomía de las organizaciones de empresas y trabajadores se aborda asimismo en los artículos 4 a 7 del Convenio nº 87 y en el artículo 2 del Convenio nº 98. En el artículo 4 se establece que tales organizaciones no están "sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa". Esto no significa que los sindicatos o las organizaciones empresariales no puedan ser excluidas del registro o disueltas, por ejemplo, en el caso de mala conducta grave en el ámbito laboral o de una gestión no acorde a las normas establecidas, pero sí que este tipo de sanciones deben ser impuestas por un tribunal debidamente constituido y otro órgano pertinente y no mediante una resolución administrativa.

El artículo 5 protege los derechos de las organizaciones a constituir federaciones y confederaciones y a afiliarse a las mismas, así como el derecho de estas entidades a incorporarse a organizaciones internacionales de empresas y de trabajadores. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 6, las garantías previstas en los artículos 2, 3 y 4 se aplican a las federaciones y confederaciones del mismo modo que a las organizaciones de base, mientras que en el artículo 7 se estipula que la adquisición de personalidad jurídica por las organizaciones de empresarios y de trabajadores no puede estar sujeta a "condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio".

Por último, en el artículo 2(1) del Convenio nº 98 se exige que las organizaciones de empresarios y de trabajadores gocen 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 la práctica, parece poco probable que los sindicatos interfieran o puedan interferir realmente en el funcionamiento interno de las organizaciones empresariales. Sin embargo, es factible que, en ciertas circunstancias, las empresas o sus organizaciones traten de injerirse en los asuntos internos de las organizaciones de trabajadores, por ejemplo, financiándolas parcial o totalmente. Esta posibilidad se recoge expresamente en el artículo 2(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.

Protección frente a las represalias

Obviamente, para que las garantías previstas en los Convenios nº 87 y nº 98 cobren pleno sentido en la práctica, es necesario que las personas que ejercen su derecho a constituir o afiliarse a organizaciones de trabajadores sean protegidos frente a las represalias tomadas por su acción. Este principio lógico es reconocido en el artículo 1(1) del Convenio nº 98, que, como se ha indicado, estipula que "los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar

la libertad sindical en relación con su empleo". En el artículo 1(2) se amplía la consideración de esta cuestión:

Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto

(a) condicionar el empleo de un trabajador a la situación 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.

La discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical incluirá, a estos efectos, la negativa a contratar, el despido y otras medidas como "el traslado, la reubicación, la reducción de categoría y otras privaciones y restricciones de todo tipo (remuneración, prestaciones sociales, formación profesional)" que puedan causar graves perjuicios al trabajador en cuestión [véase asimismo el Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, 1982 (nº 158), artículos 5(a), (b) y (c), así como OIT 1994b, párrafo 212].

No sólo debe garantizarse una protección generalizada respecto a la discriminación contra la libertad sindical, sino que, en virtud del artículo 3 del Convenio nº 98, debe disponerse de medios eficaces para aplicarla:

Las normas jurídicas son inadecuadas si no se acompañan de procedimientos eficaces y expeditivos y de sanciones penales con el suficiente poder de disuasión para asegurar su aplicación... La responsabilidad asignada a las empresas para que prueben que presuntas medidas de discriminación contra la libertad sindical están relacionadas en realidad con cuestiones ajenas a los sindicatos, y los supuestos establecidos a favor de los trabajadores, constituyen vías adicionales para garantizar una protección efectiva del derecho a organizarse garantizado por el Convenio. La legislación que permite a una empresa, en la práctica, terminar la relación de empleo con un trabajador a condición de pagar la indemnización prevista por la ley en caso de despido injustificado... es inadecuada de acuerdo con las disposiciones del artículo 1 del Convenio. Asimismo, la legislación debe ofrecer medios eficaces para aplicar los mecanismos de indemnización, que constituyen la solución jurídica más apropiada en los casos de discriminación contra la libertad sindical.

Negociación colectiva

La garantía establecida en el artículo 4 del Convenio nº 98 ha sido interpretada como una medida de protección tanto del derecho a participar en la negociación colectiva como de la autonomía del proceso de negociación. En otras palabras, no es coherente con el artículo 4 que a las empresas y a los trabajadores les sea negado el derecho a participar en la negociación colectiva si desean intervenir en ésta, teniendo en cuenta que no es contrario al Convenio negar estos derechos a los miembros de la policía y las fuerzas armadas y que "el Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del Estado". Las partes no sólo deben ser libres para participar en la negociación colectiva si así lo desean, sino que debe permitírseles alcanzar acuerdos propios sujetos a sus propias condiciones sin injerencias de las autoridades públicas, sin perjuicio de ciertas limitaciones por "razones apremiantes de interés económico nacional" (OIT 1994) y a los requisitos razonables que se impongan en cuanto a forma, registro, etc.

Por el contrario, no se ha interpretado que el artículo 4 proteja el derecho de reconocimiento a efectos de la negociación

colectiva. Los órganos de supervisión han subrayado repetidamente la conveniencia de dicho reconocimiento, pero no han podido avanzar un paso más en la determinación de que la negativa a reconocer y la ausencia de un mecanismo mediante el cual las empresas puedan ser obligadas a reconocer a los sindicatos a los que pertenecen sus trabajadores, constituye un incumplimiento del artículo 4 (OIT 1994b, OIT 1995a). Han justificado esta interpretación basándose en que el reconocimiento obligatorio privaría a la negociación colectiva de su carácter voluntario, contemplado en dicho artículo (OIT 1995a). En contra de este razonamiento, puede argumentarse que el pretendido derecho a participar en la negociación colectiva se verá inevitablemente comprometido si las empresas son libres para negarse a ejercerlo, a pesar de tener derecho a intervenir en dicha negociación, si lo desean. Por otra parte, permitir a las empresas negarse a reconocer a los sindicatos, en los que sus trabajadores están afiliados, parece poco coherente con el deber de "promover" la negociación colectiva, que, aparentemente, constituye el principal objetivo del artículo 4 (Creighton 1994).

Aplicación de los principios de libertad de asociación en el contexto de la salud y la seguridad en el trabajo

Antes se indicó que las normas de la OIT relativas a la salud y la seguridad en el trabajo avalan el concepto de la participación bipartita y tripartita en tres contextos principales: (1) la formulación y la aplicación de la política a escala nacional y regional; (2) la consulta entre empresas y trabajadores en el lugar de trabajo y (3) la participación conjunta de empresas y trabajadores en la formulación y la aplicación de la política en el lugar de trabajo. Debe quedar claro de lo anterior que la intervención efectiva de las empresas y (sobre todo) de los trabajadores en estos tres contextos depende, esencialmente, de un reconocimiento adecuado de sus derechos de asociación y representación. Obviamente, el respeto al derecho a constituir organizaciones y a afiliarse a ellas es una condición previa fundamental de las tres formas de participación conjunta. La consulta y la participación a escala gubernamental sólo es factible cuando existen organizaciones sólidas y eficaces capaces de representar los intereses de sus miembros. Esta condición es necesaria para facilitar la comunicación y conseguir que la Administración se sienta obligada a considerar seriamente las opiniones expresadas por los representantes de empresarios y trabajadores. Indudablemente, la consulta y la participación en el lugar de trabajo es una propuesta realista sólo si los trabajadores pueden constituir y afiliarse a organizaciones capaces de representar sus intereses en las conversaciones con las empresas y sus organizaciones, ofrecer recursos de apoyo a los representantes del personal, facilitar la relación con la inspección pública, etc. En teoría, los representantes de los trabajadores pueden ejercer su función en el lugar de trabajo sin tener que estar vinculados con una organización de base más amplia, pero la realidad de las relaciones de poder en la mayoría de los lugares de trabajo es tal que, probablemente, les impide cumplir su cometido eficazmente sin el apoyo de una organización sindical. Como mínimo, los trabajadores deben gozar del derecho a esta forma de defensa de sus intereses si así lo eligen.

La autonomía organizativa de las organizaciones de empresas y de trabajadores es otra condición previa esencial de una participación efectiva a todos los niveles. Por ejemplo, es necesario que las organizaciones de trabajadores tengan derecho a formular y aplicar sus políticas en materia de salud y seguridad en el trabajo sin injerencias externas, con el fin de garantizar su consulta con la Administración en relación con: (1) cuestiones como la regulación jurídica de sustancias y procesos peligrosos y (2) la formulación de la política legislativa relativa a la

El Acuerdo Laboral entre la Corporación del Acero de Belén y la Unión de Trabajadores de la Industria del Acero de Estados Unidos

El acuerdo entre la Corporación del Acero de Belén y la Unión de Trabajadores del Acero de EE UU es característico del tipo de acuerdos realizados entre grandes empresas estadounidenses donde el sindicalismo cuenta con mucho poder. Los acuerdos laborales de la industria del acero llevan más de 50 años incluyendo artículos sobre salud y seguridad. Muchas de las cuestiones que se negociaron en el pasado supusieron derechos para los trabajadores y los sindicatos, que posteriormente quedarían protegidos por la ley. A pesar de esa redundancia, las provisiones figuran todavía en el contrato como una barrera contra los cambios en la ley, y permiten al sindicato la posibilidad de llevar los casos de violación de sus derechos ante árbitros imparciales en lugar de ante los tribunales.

El acuerdo de Belén abarca desde el 1 de agosto de 1993 hasta el 1 de agosto de 1999. Hay 17.000 trabajadores de seis plantas acogidos a dicho acuerdo, que ocupa en su totalidad 275 páginas, de las cuales 17 están dedicadas a la salud y la seguridad.

La Sección 1 del artículo sobre seguridad y salud exhorta a la empresa y al sindicato a que cooperen en el empeño de acabar con los peligros para la salud y los accidentes. Obliga a la empresa a proporcionar lugares de trabajo seguros y saludables, a obedecer las leyes estatales y federales, a proporcionar a los empleados los equipos protectores que necesiten de manera gratuita, a dar al sindicato información sobre seguridad química y a informar a los trabajadores de los peligros y los controles para sustancias tóxicas. Concede al departamento de salud y seguridad de la central sindical el derecho a tener acceso a cualquier información en posesión de la empresa que sea "relevante y esencial" para la comprensión de los peligros potenciales. Exige a la empresa la realización de pruebas de muestreo de aire e investigaciones ambientales si así lo solicita el copresidente del sindicato del comité de seguridad y salud de la planta.

La Sección 2 establece comités conjuntos de empresa y sindicatos sobre salud y seguridad en la planta y a nivel nacional; prescribe las normas a las que están sujetos; ordena que los miembros del comité reciban formación; para facilitar la labor de éstos, les permite el acceso a cualquier parte de la planta y especifica los costes que implica la labor de los miembros del comité. Esta sección especifica también el modo de resolver los litigios sobre los equipos de protección, ordena a la empresa que notifique al sindicato cualquier accidente potencial que pueda dar

lugar a discapacidades, establece un sistema de investigación conjunta de accidentes, obliga a la empresa a recopilar y ofrecer al sindicato determinados datos estadísticos sobre salud y seguridad, y contempla un amplio programa para todos los empleados sobre salud y seguridad.

La Sección 3 recoge el derecho de los trabajadores a negarse a realizar trabajos que supongan peligros que trasciendan aquellos "propios de la operación" y proporciona un mecanismo de arbitrio por el cual pueden resolverse los pleitos sobre esa negativa a realizar un trabajo. Ateniéndose a esto, un trabajador no puede ser sancionado por actuar de buena fe y basándose siempre en pruebas objetivas, aun en el caso de que una investigación posterior demuestre que el peligro no existió realmente.

La Sección 4 especifica que el papel del comité es de asesoría y que los miembros del comité y los directivos del sindicato, mientras desempeñan sus funciones oficiales, no son responsables de las lesiones ni de las enfermedades.

La Sección 5 afirma que el alcoholismo y el abuso de drogas son susceptibles de tratamiento, estableciendo para ello un programa de rehabilitación.

La Sección 6 establece un amplio programa para el control del monóxido de carbono, un grave peligro en la producción primaria del acero.

La Sección 7 proporciona a los trabajadores folletos para la compra de zapatos de seguridad.

La Sección 8 exige que la empresa lleve fichas médicas individuales, confidenciales a excepción de determinadas circunstancias. No obstante, los trabajadores tienen acceso a su propio historial médico y pueden llevarlo al sindicato o a un médico privado. Además, los médicos de empresa han de notificar a los trabajadores de los resultados médicos adversos.

La Sección 9 establece un programa de vigilancia médica.

La Sección 10 establece un programa para investigar y controlar los riesgos de los terminales de vídeo.

La Sección 11 establece que debe haber permanentemente en cada planta representantes de seguridad, elegidos por el sindicato aunque remunerados por la empresa.

Además, un apéndice al acuerdo insta a la empresa y al sindicato para que revisen el programa de seguridad de cada planta, en especial todos los equipos móviles que funcionen por carriles (los equipos sobre carriles fijos son la causa principal de muertes por lesiones traumáticas en la industria del acero en Estados Unidos).

indemnización por lesiones profesionales y la rehabilitación de los trabajadores afectados. Esta autonomía es aún más importante en el lugar de trabajo, donde dichas organizaciones necesitan desarrollar y mantener la capacidad de representar los intereses de sus miembros en materia de salud y seguridad en el trabajo en el diálogo con las empresas. Dicha capacidad puede exigir que los gestores sindicales y los especialistas en salud y seguridad tengan derecho de acceso al lugar de trabajo, que pueda solicitarse la ayuda de las autoridades públicas en relación con situaciones peligrosas y, en ciertas circunstancias, que se organicen acciones sindicales con el fin de proteger la salud y la seguridad de los afiliados.

Asimismo, para que la autonomía organizativa sea efectiva, debe garantizarse a los gestores sindicales y los afiliados una protección adecuada frente a las represalias tomadas a causa de su afiliación o sus actividades o por haber iniciado o participado en procedimientos judiciales relacionados con cuestiones de salud y seguridad en el trabajo. En otras palabras, las garantías

contra la discriminación previstas en el artículo 1 del Convenio nº 98 son tan pertinentes para la actividad sindical relativa a la salud y la seguridad en el trabajo como para cualquier otra, incluida la negociación colectiva, la incorporación de afiliados, etc.

El derecho a participar en una negociación colectiva autónoma constituye otro elemento esencial para la consecución de una participación efectiva de los trabajadores en relación con la salud y la seguridad en el trabajo. Las garantías previstas en el artículo 4 del Convenio nº 98 son importantes en este contexto. No obstante, como ya se ha indicado, estas garantías no comprenden el derecho a ser reconocido a efectos de la negociación. Por otra parte, puede considerarse que disposiciones como las incluidas en el artículo 19 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981 (nº 155) se acercan en gran medida a la exigencia del reconocimiento de los sindicatos en el contexto de la salud y la seguridad en el trabajo:

Deberán adoptarse disposiciones a nivel de empresa en virtud de las cuales:

- los representantes de los trabajadores en la empresa reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales;
- los trabajadores y sus representantes en la empresa reciban una formación apropiada en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo;
- los trabajadores o sus representantes y, llegado el caso, sus organizaciones representativas en la empresa estén habilitados, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, para examinar todos los aspectos de la seguridad y la salud relacionados con su trabajo.

En la práctica, resultaría muy difícil aplicar estas disposiciones sin conceder algún tipo de reconocimiento formal al papel desempeñado por las organizaciones de trabajadores. Esta necesidad permite, a su vez, subrayar de nuevo la importancia de un reconocimiento adecuado de los derechos de asociación y representación como condición previa para el desarrollo y la aplicación de estrategias eficaces de salud y seguridad en el trabajo a escala nacional y empresarial.

● NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y SALUD Y SEGURIDAD

Michael J. Wright

La negociación colectiva es el proceso que permite a los trabajadores negociar, como colectivo, con su empresa, y puede desarrollarse a varias escalas (empresarial, sectorial, nacional). Tradicionalmente, los temas de la negociación son los salarios, las prestaciones, las condiciones de trabajo y un trato equitativo. No obstante, pueden abordarse también cuestiones que no afecten directamente a los trabajadores contratados por la empresa, como el aumento de las pensiones de vejez de los ya jubilados. Con menor frecuencia, se consideran aspectos que trascienden con mucho al lugar de trabajo, como la protección del medio ambiente exterior.

En las empresas muy pequeñas, los trabajadores pueden tratar como un solo grupo con su empleador. Este tipo de negociación colectiva se ha mantenido durante siglos. Por el contrario, en la actualidad, de la negociación se encargan las organizaciones de trabajadores, o sindicatos.

La definición utilizada en el artículo 2 del Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva, 1981 (nº 154), es amplia:

(...) la expresión... 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:

- (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.

La negociación colectiva es una herramienta importante para elevar el nivel de vida y mejorar las condiciones de trabajo. Aunque la salud y la seguridad se abordan en la legislación nacional de casi todos los países, la negociación colectiva suele constituir el mecanismo mediante el cual dicha legislación se

aplica en el lugar de trabajo. Por ejemplo, la ley puede ordenar la creación de comités conjuntos de salud y seguridad o comités de empresa, pero deja que los detalles sean negociados entre las organizaciones de empresarios y las de trabajadores.

Por desgracia, la negociación colectiva es atacada por empresas autoritarias y Gobiernos represivos, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. Raramente se lleva a cabo en el sector informal o en las pequeñas empresas tradicionales. En consecuencia, la mayoría de los trabajadores del mundo no disfrutan aún de las ventajas de este mecanismo en el marco de los derechos de los trabajadores garantizados por la legislación.

Historia de la acción sindical en materia de salud y seguridad

Las acciones colectivas adoptadas por las organizaciones de trabajadores en materia de salud y seguridad tienen una larga tradición. En 1775, Percival Pott, un médico inglés, elaboró el primer informe conocido sobre cáncer profesional: el cáncer de piel de los deshollinadores de Londres (Lehman 1977). Dos años más tarde, el Gremio de Deshollinadores de Dinamarca, en lo que constituye la primera respuesta conocida a la amenaza del cáncer profesional, ordenó que los aprendices recibieran los medios necesarios para someterse a un baño diario.

No obstante, la salud y seguridad no solía constituir una cuestión explícitamente abordada en los primeros conflictos laborales. Los trabajadores empleados en puestos peligrosos debían ocuparse de problemas más acuciantes, como el bajo nivel salarial, el excesivo número de horas de trabajo o el poder arbitrario de los propietarios de fábricas y minas. Los riesgos para la seguridad se reflejaban en las cifras diarias de lesiones y fallecimientos, pero la salud en el trabajo no era bien comprendida. Las organizaciones de trabajadores eran débiles y estaban sometidas al acoso continuo de propietarios y Gobiernos. Su objetivo primordial era garantizar la mera supervivencia. Como resultado, en las reclamaciones de los trabajadores del siglo XIX rara vez se defendía la consecución de condiciones de mayor seguridad (Corn 1978).

Con todo, la salud y la seguridad se sumaron a otras cuestiones abordadas en las primeras luchas sindicales. A finales del decenio de 1820, los trabajadores de la industria textil en Estados Unidos comenzaron a movilizarse a favor de la reducción de la jornada de trabajo. Muchos de los trabajadores eran mujeres, al igual que las dirigentes de frágiles sindicatos como las asociaciones para la reforma del trabajo de las mujeres de Nueva Inglaterra. La propuesta de una jornada de diez horas se consideraba mayoritariamente como una cuestión de bienestar general. Sin embargo, al declarar ante la asamblea legislativa de Massachusetts, los trabajadores también criticaron los efectos de 12 y 14 horas de trabajo diarias en fábricas mal ventiladas y describieron una "enfermedad debilitante" que atribuyeron al polvo de algodón y a la mala ventilación y que actualmente se admite como una de las primeras referencias a la bisinosis. Su éxito en cuanto al reconocimiento por parte de los propietarios de las fábricas y a la adopción de medidas por parte de la asamblea fue escaso (Foner 1977).

En otras acciones sindicales se abordaron más los efectos de los riesgos profesionales que su prevención. Muchos sindicatos del siglo XIX adoptaron programas sociales para sus afiliados, como la concesión de pensiones de discapacidad a los lesionados y de prestaciones a los supervivientes. Los sindicatos mineros de Estados Unidos y Canadá avanzaron un paso más y crearon hospitales, consultas e incluso cementerios para sus afiliados (Derickson 1988). Aunque los sindicatos intentaron mejorar la negociación de las condiciones de trabajo con las empresas, la mayoría de las movilizaciones por razones de salud y seguridad

en América del Norte se produjeron en las minas y se dirigieron a los órganos legislativos estatales y provinciales (Fox 1990).

En Europa, la situación comenzó a cambiar en torno al final del siglo, con la consolidación de las organizaciones de trabajadores. En 1903, los sindicatos de pintores de Francia y Alemania iniciaron una campaña contra los riesgos de la pintura a base de plomo. El Sindicato de Trabajadores Industriales de Alemania adoptó un programa activo de higiene industrial en 1911, publicó textos pedagógicos sobre riesgos químicos y emprendió una campaña para la consecución de garantías respecto al cáncer de pulmón inducido por el cromo, que dio lugar finalmente a un cambio del método de producción. Los sindicatos del Reino Unido representaban a sus afiliados en los casos de indemnización de trabajadores y propugnaron una mejora de las leyes y reglamentos. Su labor reflejaba la interacción entre la negociación colectiva en materia de salud y seguridad y el sistema de inspección industrial. En 1905, por ejemplo, los sindicatos presentaron 268 quejas ante la inspección industrial del Reino Unido (Teleky 1948). En 1942, la Confederación Empresarial de Suecia y la Confederación Sueca de Sindicatos celebraron un acuerdo nacional sobre medio ambiente de trabajo relativo a los servicios locales de salud y seguridad. El acuerdo ha sido revisado y ampliado en varias ocasiones; en 1976 se sumó a las partes iniciales la Federación de Trabajadores Asalariados (Joint Industrial Safety Council of Sweden 1988).

América del Norte sufría un retraso en comparación con estas iniciativas. Fueron adoptados programas formales de seguridad por algunas grandes empresas en torno al cambio de siglo [para una descripción de dichos programas en la industria del acero, véase Brody (1960) o el Year Book of the American Iron and Steel Institute for 1914 (AISI 1915) de autodefinitiva]. Los programas tenían un carácter muy paternalista, confiaban más en la disciplina que en la educación y solían basarse en la premisa de que los propios trabajadores eran culpables en gran medida de los accidentes de trabajo. Grandes desastres como el incendio de Triangle Shirtwaist en 1911 en Nueva York, en el que murieron 146 trabajadores, dieron lugar al lanzamiento de campañas sindicales a favor de la adopción de mejoras y optimizaron en última instancia la legislación en materia de seguridad contra incendios. No obstante, la consideración de la salud y la seguridad como una cuestión laboral generalizada sólo se planteó con el auge de los sindicatos en los decenios de 1930 y 1940. En 1942, por ejemplo, los estatutos de la Unión de Trabajadores de la Industria del Acero de Estados Unidos exigían que todos los sindicatos locales establecieran comités de salud y seguridad. A mediados del decenio de 1950, los trabajadores y las empresas habían creado este tipo de comités en la mayoría de las minas y centros de fabricación con presencia sindical y en otros muchos lugares de trabajo del sector de la construcción y de los servicios; además, la mayoría de los contratos sindicales incluían una sección sobre salud y seguridad.

Proceso de negociación colectiva

Suele concebirse la negociación colectiva como un proceso formal que se desarrolla a intervalos de tiempo regulares y que da lugar a la celebración de un acuerdo por escrito entre las organizaciones de trabajadores y la empresa o empresas. Este tipo de negociación conlleva una sucesión de demandas o propuestas, contrapropuestas y amplias deliberaciones. El proceso puede generar diversos resultados: un convenio colectivo, cartas de entendimiento, declaraciones conjuntas o códigos de práctica convenidos.

No obstante, la negociación colectiva puede entenderse asimismo como un proceso continuo de resolución de los problemas surgidos en cada momento. Este tipo de actividad se

realiza cada vez que un delegado sindical se reúne con un supervisor de área para solucionar un conflicto o atender una reclamación, cada vez que un comité mixto de salud y seguridad se reúne para analizar los problemas del centro de trabajo o cada vez que un equipo constituido por los sindicatos y la dirección considera un nuevo programa empresarial.

Esta flexibilidad de la negociación colectiva ayuda a garantizar su viabilidad continua. En cualquier caso, existe una condición previa para emprender una negociación formal o informal: para que tenga éxito, los representantes de ambas partes deben estar facultados para negociar y llegar a un acuerdo que ha de ser respetado.

En ocasiones, la negociación colectiva se considera como una prueba de fuerza, en la que una ganancia para una parte supone una pérdida para la otra. Por ejemplo, un aumento salarial se observa como una amenaza para la obtención de beneficios. Un acuerdo que impide los despidos se ve como un factor limitante de la flexibilidad de la dirección. Si la negociación se considera una competición, el determinante más importante del resultado final será el poder relativo de cada una de las partes. Para las organizaciones de trabajadores, esto equivale a la capacidad de interrumpir la producción mediante una huelga, organizar un boicot del producto o el servicio de la empresa o ejercer otro tipo de presión, manteniendo la lealtad de los afiliados a la organización. Para las empresas, el poder significa la capacidad para resistir estas presiones, sustituir a los trabajadores en huelga en los países donde esta práctica se permite o aguantar hasta que las dificultades económicas les obliguen a retornar a sus puestos de trabajo de acuerdo con las condiciones de la dirección.

Obviamente, la gran mayoría de las negociaciones laborales acaban con éxito y sin que se interrumpa la actividad. En cualquier caso, son las amenazas de una de las partes las que llevan a ambas a buscar un acuerdo. Este tipo de negociación recibe en ocasiones el calificativo de posicional, ya que comienza con la adopción de una posición y continúa con su defensa por cada una de las partes hasta que se alcanza un compromiso basado en su fuerza relativa.

De acuerdo con un segundo modelo, la negociación colectiva consiste en la búsqueda mutua de una solución óptima (Fisher y Ury 1981). En este caso, se supone que un acuerdo adecuado puede reportar ventajas para ambas partes. Por ejemplo, un aumento de salarios puede compensarse con una mayor productividad. Un acuerdo que impide los despidos puede animar a los trabajadores a mejorar su eficacia, ya que sus puestos de trabajo no se verán amenazados como resultado de su actividad. En ocasiones, esta forma de negociación se denomina de "ventajas mutuas", de "ganancias compartidas" o de "suma positiva". Lo que es más importante es la capacidad de cada parte para comprender los intereses de la otra y encontrar soluciones que permitan optimizar ambos. La salud y la seguridad en el trabajo suele considerarse como una cuestión ideal para la negociación de ventajas mutuas, ya que las dos partes están interesadas en evitar la existencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

En la práctica, estos modelos de negociación no se excluyen entre sí y ambos son importantes. Los negociadores cualificados tratan en todo caso de comprender a sus interlocutores y de situarse en áreas donde las partes puedan beneficiarse de un acuerdo prudente. No obstante, es poco probable que una parte sin poder logre sus objetivos. Siempre existirán ámbitos en los que las partes consideren sus intereses dispares. La negociación basada en la buena fe funciona mejor si las partes se temen entre sí.

El poder es importante, incluso en las negociaciones sobre salud y seguridad. Una empresa puede estar menos interesada

en reducir la tasa de accidentes si puede repercutir externamente su coste. Si los trabajadores lesionados pueden ser sustituidos con facilidad y a bajo precio, sin necesidad de conceder una indemnización considerable, la dirección puede sentirse tentada de evitar la realización de mejoras en la seguridad si supone un coste elevado. Así ocurre especialmente en el caso de las enfermedades profesionales con períodos de latencia prolongados, ya que el coste de los controles se asume cuando éstos son instalados, pero pueden pasar muchos años hasta que se observen los beneficios. En consecuencia, es más probable que una organización de trabajadores alcance sus metas si éstos tienen el poder para detener la producción o solicitar la intervención de un inspector de la Administración en caso de que las partes no acuerden una solución.

Marco jurídico

En los Convenios de la OIT sobre libertad de asociación, protección de los derechos de organización y participación en la negociación colectiva, y en los Convenios y las Recomendaciones de esta institución sobre la salud y la seguridad en el trabajo, se reconoce el papel desempeñado por las organizaciones de trabajadores. Aunque estos instrumentos constituyen el marco internacional, los derechos de los trabajadores sólo pueden garantizarse mediante la legislación y las normas nacionales.

Es obvio que la base jurídica de la negociación colectiva, la escala a la que ésta tiene lugar e incluso el proceso de negociación varía de un país a otro. La legislación de la mayoría de los países industrializados contempla la aplicación de un sistema de regulación de dicho proceso. También en Europa, el grado de regulación puede diferir ampliamente, desde el planteamiento mínimo de Alemania a otro mucho más desarrollado de Francia. Asimismo, el efecto jurídico de un convenio colectivo es variable. En la mayor parte de los países, los convenios son aplicables legalmente; sin embargo, en el Reino Unido, éstos se consideran informales y deben ponerse en práctica de acuerdo con la buena fe de las partes y respaldados por la amenaza de la interrupción de la actividad laboral. Se prevé que esta variabilidad disminuya en Europa como resultado del avance en el proceso de unificación.

La escala de negociación también varía. En Estados Unidos, Japón y la mayoría de los países de América Latina, ésta tiene lugar a escala de la empresa individual, aunque los sindicatos suelen intentar negociar convenios "de referencia" con las principales empresas de cada sector. En el otro extremo, Austria, Bélgica y los países nórdicos tienden a adoptar regímenes de negociación centralizados en los que la mayoría de los lugares de trabajo se someten a acuerdos marco negociados entre las federaciones nacionales representantes de empresas y sindicatos. Los convenios sectoriales relativos a industrias y profesiones específicas son habituales en países como Alemania y Francia.

Los países del África francófona suelen seguir el ejemplo de Francia y optan por la negociación sectorial. Algunos países en desarrollo anglófonos adoptan también este régimen. En otros, varios sindicatos negocian en nombre de diferentes grupos de trabajadores en cada empresa. La escala de la negociación determina la cobertura de los convenios colectivos. Por ejemplo, en Francia y Alemania, éstos suelen ser válidos para todos los trabajadores que inician su actividad en la profesión o en el sector al que se aplica el convenio. Por otra parte, en Estados Unidos y otros países en los que se negocia a escala de la empresa, los convenios colectivos cubren únicamente los lugares de trabajo en los que el sindicato en cuestión haya sido reconocido como agente negociador.

Un factor aún más importante al determinar la cobertura de la negociación colectiva es el hecho de que la legislación nacional facilite o impida ésta y la sindicación. Por ejemplo, en

algunos países no se permite a los funcionarios negociar colectivamente. En otros, los sindicatos del sector público se expanden con rapidez. Como resultado de estos factores, el porcentaje de trabajadores amparados por convenios colectivos oscila entre un máximo de casi el 90 % en Alemania y los países nórdicos y menos del 10 % en numerosos países en desarrollo.

Asimismo, el marco jurídico afecta al modo en que la negociación colectiva se aplica a la salud y la seguridad en el trabajo. Por ejemplo, la Ley de salud y seguridad en el trabajo de Estados Unidos reconoce a las organizaciones de trabajadores el derecho a la información sobre sustancias químicas peligrosas y otros riesgos del centro de trabajo, el derecho a acompañar a un inspector en el lugar de trabajo y un derecho limitado a intervenir en los procesos jurídicos iniciados por la Administración contra una empresa por incumplimiento de las normas establecidas.

Muchos países van más allá en sus medidas. La mayoría de los países industrializados exigen a la mayor parte de las empresas que establezcan comités conjuntos de salud y seguridad. La provincia canadiense de Ontario estipula que los trabajadores de gran parte de los lugares de trabajo elijan representantes acreditados en materia de salud y seguridad, y que se imparta a éstos un curso normalizado de formación a costa de la empresa. La Ley de medio ambiente de trabajo de Suecia exige la designación de delegados de seguridad por parte de las organizaciones sindicales locales. Estos delegados gozan de amplios derechos de información y consulta. Lo que es más importante, tienen la facultad de suspender las actividades peligrosas hasta que sean sometidas al examen de la Inspección de trabajo de Suecia.

Estas leyes refuerzan el proceso de negociación colectiva en materia de salud y seguridad. Los comités de seguridad conjuntos impuestos por la legislación constituyen un mecanismo rutinario para facilitar la negociación. La formación permite a los representantes sindicales adquirir los conocimientos necesarios para participar en el proceso eficazmente. El derecho a suspender las actividades peligrosas ayuda a las partes a centrarse en la eliminación de la fuente de riesgo.

Aplicación de contratos y legislación laboral

Obviamente, los convenios colectivos tienen un valor limitado si no se acompañan de un mecanismo de aplicación. La huelga es uno de los métodos de que disponen las organizaciones de trabajadores para responder a un presunto incumplimiento por parte de la empresa; ésta, por su parte, puede llevar a cabo un cierre patronal y negar el empleo a los miembros de dichas organizaciones hasta que se resuelva el conflicto. No obstante, la mayoría de los convenios colectivos en los países desarrollados se basan en métodos de aplicación menos perjudiciales. De hecho, en muchos de los acuerdos se prohíben las huelgas y los cierres patronales durante su vigencia (cláusulas de no declaración de huelga y compromisos de paz). En algunos se restringen a un número limitado de circunstancias; por ejemplo, los contratos negociados en Estados Unidos entre la Unión de Trabajadores de la Automoción y las principales empresas de este sector permiten la convocatoria de huelgas debidas a la existencia de condiciones de trabajo inseguras, pero no las relacionadas con salarios o prestaciones en el período de vigencia del acuerdo.

Un mecanismo de aplicación habitual en los países desarrollados consiste en un sistema de arbitraje, en el que la resolución de conflictos se deja en manos de un árbitro imparcial elegido conjuntamente por la empresa y la organización de trabajadores. En algunos casos, los conflictos pueden resolverse mediante el recurso al sistema judicial, ya sea en los tribunales ordinarios o en magistraturas de trabajo específicas. En Estados Unidos, por ejemplo, los conflictos relativos a la interpretación

de un contrato suelen resolverse mediante arbitraje. No obstante, si la parte a la que no se da la razón decide negarse a acatar la decisión arbitral, la otra parte puede acudir a los tribunales para que apliquen la decisión. El Consejo Nacional de Relaciones Laborales, un órgano cuasijudicial de Estados Unidos, atiende las reclamaciones relativas a las prácticas laborales injustas, como la que consiste en que una de las partes no negocie de buena fe. En muchos otros países, los tribunales de trabajo cumplen esta función.

La negociación colectiva en la actualidad

La negociación colectiva es un proceso dinámico en todos los sistemas de relaciones laborales en que se practica. La situación en Europa cambia con rapidez. Los países nórdicos se caracterizan por la adopción de acuerdos generales sobre el medio ambiente de trabajo negociados a escala de todo el país e integrados en una legislación nacional muy desarrollada. La sindicación es elevada; en los convenios colectivos y en la legislación se prevé el establecimiento de comités conjuntos y representantes de los trabajadores en materia de seguridad en la mayoría de los lugares de trabajo. Los mecanismos de negociación colectiva relativos a la salud y la seguridad y las tasas de sindicación son más modestas en otros países europeos. Los Estados miembros de la Unión Europea se enfrentan a la tarea de armonizar las legislaciones nacionales de acuerdo con el Acta Unica Europea y la Directiva "marco" sobre salud y seguridad (Hecker 1993). Los sindicatos europeos tratan de coordinar sus iniciativas, sobre todo mediante la Confederación Europea de Sindicatos. Se aprecian ciertos signos de que la negociación colectiva será sustituida, o más probablemente, complementada en última instancia por la celebración de acuerdos a escala europea, aunque la resistencia de las empresas a esta medida es elevada. El primer ejemplo de esta negociación paneuropea alude a la determinación del permiso de paternidad. En el área de la salud y la seguridad, el sindicato GMB del Reino Unido ha propuesto un ambicioso Fondo Europeo sobre el Medio Ambiente de Trabajo, basado en entidades similares existentes en los países nórdicos.

La Europa central y oriental y los países de la antigua Unión Soviética cambian con una rapidez aún mayor. Las normas sobre salud y seguridad eran exhaustivas en la época comunista, pero rara vez se aplicaban. Los sindicatos existían, pero sólo bajo el control del Partido Comunista. En las empresas, los sindicatos funcionaban como departamentos de relaciones laborales en el lugar de trabajo y se sometían a la supervisión de la dirección, sin que se llevase a cabo ningún tipo de negociación bipartita. Los sindicatos independientes de nuevo cuño ayudaron a precipitar la caída del comunismo; en ocasiones, sus reivindicaciones se centraban en las condiciones de trabajo o en medidas sanitarias básicas como la disposición de jabón en los lavaderos de las minas de carbón. Actualmente, los antiguos sindicatos han desaparecido o luchan por reconstituirse. Los nuevos sindicatos independientes intentan dejar de ser organizaciones políticas opuestas al Gobierno y transformarse en instituciones dedicadas al fomento de la negociación colectiva y la representación de sus afiliados en el lugar de trabajo. Las condiciones de trabajo inadecuadas y, a menudo, en proceso de deterioro seguirán constituyendo uno de los objetivos importantes.

El sistema japonés de participación de los trabajadores, mejora continua y formación amplia fomenta en la práctica la salud y la seguridad, pero sólo en las empresas en las que éstas constituyen un objetivo explícito. La mayoría de los sindicatos japoneses existen únicamente a escala empresarial; las negociaciones tienen lugar mediante un sistema de consulta conjunta continua (Inohara 1990). Los comités conjuntos de salud y seguridad se establecen de conformidad con la Ley de seguridad e higiene en el trabajo, modificada.

Acción sindical en Zimbabwe

El Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (CSZ) ha iniciado una Campaña Nacional para la Defensa de los Derechos de los Trabajadores Accidentados, en la que se combina la acción a escala nacional y la emprendida en los centros de trabajo con el fin de modificar la legislación y mejorar los convenios colectivos.

Desde 1990, la legislación de Zimbabwe prevé la creación de comités de seguridad y la elección de representantes y supervisores de salud y seguridad en todos los centros de trabajo. El CSZ ha insistido en que dichos representantes sean elegidos por los trabajadores: En su Campaña Nacional se efectúan las demandas siguientes:

1. *Trabajo seguro.* Esto exige la determinación de los riesgos del lugar de trabajo mediante la realización de estudios y la investigación de los accidentes, así como la negociación de la mejora de las condiciones.

2. *Participación de los trabajadores y los sindicatos en las cuestiones de salud que les competen.* Aquí se incluyen los derechos de los trabajadores a elegir sus propios representantes en materia de salud y seguridad, a obtener información como los datos sobre seguridad y los informes de los inspectores industriales y a investigar conjuntamente y comunicar los accidentes y los daños (como en Suecia).

3. *Indemnización adecuada y asistencia para los trabajadores lesionados.* Se incluye una revisión de los niveles de indemnización.

4. *Seguridad en el puesto de trabajo para los trabajadores accidentados.* Los representantes sindicales han negociado la concesión del derecho a regresar al trabajo y recibir ayuda en el nuevo puesto.

Para el CSZ, su programa de formación para fomentar la participación eficaz de los trabajadores en el tratamiento de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo ha sido una medida fundamental en la prevención de accidentes. La formación de los representantes de los trabajadores ha consistido en la realización de visitas de inspección en el lugar de trabajo y en la presentación de informes sobre los riesgos detectados, en primer lugar, a los trabajadores y, después, a la dirección para su análisis. Una vez en acción, los representantes sindicales en materia de salud y seguridad han participado en inspecciones y han contribuido a garantizar que los daños se comunican. Este factor es especialmente importante en sectores que, de otra modo, resultarían inaccesibles, como la agricultura.

Asimismo, el CSZ ha exigido un aumento de las sanciones que pueden imponerse a las empresas declaradas culpables de incumplimiento de la legislación sobre salud y seguridad.

**por la directora del capítulo
(extraído de Loewenson 1992).**

Los convenios colectivos en Estados Unidos contienen disposiciones sobre salud y seguridad relativamente amplias por dos razones. En primer lugar, esta cuestión es considerada importante por los sindicatos del país, como lo es para las organizaciones de trabajadores de todos los países industrializados. No obstante, la legislación en Estados Unidos no incluye muchas de las disposiciones contempladas en otros países, lo que obliga a los sindicatos a negociar derechos y medidas de protección garantizadas en otros casos por la ley. Por ejemplo, los comités conjuntos de salud y seguridad se consideran en general como un mecanismo importante para la cooperación y la negociación ordinaria entre los trabajadores y las empresas. Sin embargo, la Ley de salud y seguridad en el trabajo de Estados Unidos no

exige la constitución de los mismos. En consecuencia, los sindicatos deben negociar para conseguirlos. Puesto que la tasa de sindicación en el país es reducida, la mayoría de los trabajadores no tienen acceso a dichos comités.

La legislación canadiense varía de una provincia a otra, aunque en general es más exhaustiva que en Estados Unidos. Por ejemplo, los sindicatos no necesitan negociar la existencia de comités de salud y seguridad, aunque pueden tratar de constituir otros más amplios y con más competencias. La legislación mexicana también estipula la creación de estos comités.

La situación en los países en desarrollo es diversa. Las organizaciones de trabajadores en países como la India, Brasil y Zimbabwe hacen cada vez más hincapié en la salud y la seguridad mediante la negociación colectiva y la movilización a favor de la mejora de la legislación. Por ejemplo, el Congreso de Sindicatos de Zimbabwe ha propugnado la ampliación del código de trabajo nacional, incluidas sus disposiciones en materia de salud y seguridad, a las zonas francas industriales (véase el recuadro). Sin embargo, los sindicatos se ven sometidos a restricciones graves o son suprimidos en muchas partes del mundo y la gran mayoría de trabajadores de los países en desarrollo no pertenecen a organizaciones de trabajadores ni se benefician de la negociación colectiva.

El futuro de la negociación colectiva

Las organizaciones de trabajadores y la negociación colectiva afrontan retos difíciles en los años venideros. Casi todos los procesos de negociación colectiva tienen lugar a escala empresarial, sectorial o nacional. Por otra parte, la economía se globaliza cada vez más. No obstante, con la excepción de Europa, las organizaciones de trabajadores aún tienen que desarrollar mecanismos eficaces de negociación transnacional. Este objetivo es prioritario para las federaciones internacionales de sindicatos. La mejor vía para alcanzarlo consiste en la consecución de estructuras sindicales internacionales más sólidas y capaces, la inclusión de cláusulas sociales amplias en los acuerdos comerciales mundiales y la adopción de instrumentos apropiados como los que ofrece la Organización Internacional del Trabajo. Por ejemplo, la Declaración Tripartita de la OIT sobre Empresas Multinacionales alude específicamente a la negociación colectiva y a la salud y la seguridad en el trabajo. Muchos sindicatos desarrollan en la actualidad vínculos directos con las organizaciones de trabajadores de otros países, con el fin de coordinar su estrategia de negociación y prestarse ayuda mutua.

Los rápidos cambios experimentados en los ámbitos de la tecnología y la organización del trabajo pueden convertir los convenios colectivos existentes en instrumentos obsoletos. Las organizaciones de trabajadores intentan desarrollar una forma de negociación continua que responda a la evolución del lugar de trabajo. Hace tiempo que reconocen la vinculación entre el medio ambiente de trabajo y el medio ambiente exterior. Algunos sindicatos han comenzado a abordar cuestiones relacionadas con éste último en sus convenios colectivos. Un ejemplo de esta actitud es el Acuerdo de Referencia sobre Medio Ambiente propuesto por la Manufacturing-Science-Finance (MSF) Union del Reino Unido.

Un objetivo fundamental de los sindicatos es mantener los derechos humanos y el bienestar social al margen de la competencia económica, con el fin de evitar que las empresas o países busquen la consecución de ventajas competitivas mediante el empobrecimiento de sus trabajadores y les obliguen a trabajar en condiciones peligrosas. La negociación colectiva es esencial para la salud y la seguridad en el trabajo. No obstante, las organizaciones de trabajadores ejercen un papel fundamental en este proceso y son acosadas en numerosos países en desarrollo y desarrollados. La supervivencia y el progreso de estas

organizaciones determinará en gran medida que los trabajadores disfruten de un aumento en el nivel de vida y de la mejora de las condiciones de trabajo o, por el contrario, se enfrenten a un círculo vicioso de pobreza, lesiones y enfermedad.

COOPERACION TRIPARTITA Y BIPARTITA A ESCALA NACIONAL EN MATERIA DE SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

Robert Husbands

La cooperación entre los trabajadores, las empresas y la Administración en la elaboración y la aplicación de las medidas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo a escala nacional o regional es habitual en un número significativo de países. Asimismo, no es infrecuente la participación de grupos de interés y expertos técnicos en este proceso. Esta forma de cooperación se caracteriza por un desarrollo elevado y ha sido institucionalizada en varios países mediante el establecimiento de organizaciones consultivas y de colaboración. En general, éstas han sido objeto de una amplia aceptación por todos los participantes en el mercado de trabajo, ya que parece existir un consenso generalizado en cuanto a la consideración de la salud y la seguridad como cuestiones de interés general respecto a las que el diálogo entre los interlocutores sociales, la Administración y otras partes interesadas resulta extremadamente importante.

Las instituciones que se han establecido para facilitar este tipo de cooperación varían significativamente en cuanto a la forma. Un planteamiento consiste en crear organizaciones consultivas *ad hoc* o permanentes para asesorar a la Administración en cuestiones relativas a la política de salud y seguridad en el trabajo. Esta no suele estar obligada a seguir las recomendaciones propuestas, pero, en la práctica, resulta difícil ignorarlas y a menudo se tienen en cuenta en la formulación de la política gubernamental.

El otro planteamiento consiste en lograr que los interlocutores sociales y otras partes interesadas cooperen activamente con la Administración en las instituciones públicas establecidas para aplicar la política de salud y seguridad en el trabajo. La participación de los actores privados en las instituciones públicas con competencias en esta materia suele basarse en la representación de las organizaciones de empresarios y trabajadores y, en algunos casos, otras representaciones en los consejos de administración de dichas instituciones, aunque en ocasiones la participación se extiende a la gestión e incluso a la elaboración de proyectos. Estas personas suelen ser designadas por la administración previa recomendación de las partes representadas, aunque, en ciertos casos, las organizaciones de empresas y de trabajadores tienen derecho a elegir directamente sus representantes en estas instituciones de colaboración. Normalmente, los organismos constituidos a escala nacional (o regional, estatal o provincial) son completados por la dotación de estructuras o sistemas a escala sectorial, empresarial y de centro de trabajo.

Asesoramiento sobre formulación de políticas y regulación

Probablemente, la forma más común de cooperación consiste en la creación de organizaciones consultivas para que asesoren sobre formulación de políticas y regulación. Los ejemplos de esta práctica pueden ir desde un enfoque modesto, en el que se emplean relativamente pocos recursos, hasta otros más institucionalizados, caracterizados por una movilización de recursos significativa.

En Estados Unidos se ha optado por el primer enfoque. A escala federal, el National Advisory Committee on Occupational Safety and Health, establecido en virtud de la Ley de seguridad y salud en el trabajo de 1970, es el principal comité consultivo permanente. De acuerdo con la Ley, debe estar compuesto por representantes de las empresas, los sindicatos, los profesionales de la salud y la seguridad en el trabajo y el público en general, actuando un representante de éste como presidente. El Comité formula recomendaciones al Secretario de Trabajo y al Secretario de Salud. No obstante, en la práctica, sus reuniones no han sido frecuentes. Sus miembros no son remunerados y el Secretario de Trabajo ha facilitado una secretaría ejecutiva y otros servicios auxiliares necesarios con cargo a su presupuesto. Por tanto, los costes de mantenimiento del Comité son muy limitados, aunque las restricciones presupuestarias actuales ponen en tela de juicio la continuidad incluso de este reducido apoyo. En julio de 1971, de conformidad con la Orden Ejecutiva 11612, se creó el Federal Advisory Council on Occupational Safety and Health, un comité permanente de carácter similar con la misión de asesorar al Secretario de Trabajo sobre cuestiones relativas a la salud y la seguridad de los trabajadores federales.

La Ley de seguridad y salud en el trabajo de 1970 prevé asimismo la creación de comités asesores *ad hoc* para facilitar el desempeño de las funciones de regulación. Estos comités son designados por el Secretario de Trabajo y deben estar formados por un máximo de 15 miembros, incluidas una o varias personas elegidas por el Secretario de Salud. Cada comité de regulación ha de estar compuesto por el mismo número de representantes de las organizaciones de trabajadores y de empresas. Asimismo, el Secretario de Trabajo puede designar uno o varios representantes de las agencias estatales de salud y seguridad, así como expertos técnicos que pueden ser, por ejemplo, representantes de las organizaciones de técnicos o profesionales especializados en salud y seguridad en el trabajo o de organizaciones reguladoras reconocidas a escala nacional. Estos comités de regulación han sido objeto de una utilización intensiva y, en ocasiones, se han mantenido en funcionamiento varios años hasta la finalización de la tarea que se les había encomendado. Las reuniones pueden ser frecuentes, dependiendo de la naturaleza de las tareas que deben llevarse a cabo. Aunque los miembros de estos comités no suelen ser remunerados, se les abonan una dietas razonables por desplazamiento y, en el pasado, los servicios de apoyo han sido financiados por el Departamento de Trabajo. El objetivo de los comités es formular recomendaciones sobre las normas aplicables a la agricultura, el amianto, las sustancias cancerígenas, las emisiones de los hornos de "coque", los riesgos para la piel, el etiquetado de sustancias y preparados peligrosos, el estrés por calor, las instalaciones portuarias, el ruido, la salud y la seguridad de las actividades costeras, las normas de empleo en astilleros, las normas de la industria del acero, etc.

Se establecieron otros comités consultivos *ad hoc* de naturaleza semejante, que persiguen una legislación similar y que son competencia del Secretario de Trabajo. Por ejemplo, se crearon varios comités de normalización a tenor de lo dispuesto en la Ley federal de seguridad y salud en la minería, de 1977. Estos comités se caracterizan por la escasa cuantía de los recursos dedicados a su establecimiento y de los costes de administración, la infraestructura limitada, la participación voluntaria de partes externas sin remuneración y su disolución tras la realización de sus tareas.

En cambio, en otros países se adoptan formas de consulta institucionalizadas más elaboradas. En los Países Bajos, por ejemplo, la organización preeminente es el Consejo de Medio Ambiente de Trabajo, creado en virtud de la Ley del consejo de medio ambiente de trabajo de 1990. Este organismo emite dictámenes para el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, previa solicitud o a iniciativa propia, y formula comentarios sobre

propuestas de leyes y decretos, y puede presentar sus propias propuestas para la formulación de políticas o la promulgación de legislación. Asimismo, expresa su opinión respecto a la conveniencia de otorgar subvenciones a la investigación sobre cuestiones relativas al medio ambiente de trabajo, la concesión de exenciones, la formulación de directrices para la Administración y la política de la Inspección de trabajo. Está compuesto por ocho representantes de las organizaciones empresariales centrales, otros ocho de las de trabajadores y siete de los órganos gubernamentales. No obstante, sólo los representantes de las organizaciones de empresarios y trabajadores tienen derecho al voto y el presidente del Consejo es independiente. Las reuniones son mensuales. Por otra parte, el Consejo dispone de unos 15 comités de trabajo dedicados a cuestiones específicas y, además, grupos de trabajo *ad hoc* establecidos para la consideración pormenorizada de ciertos aspectos, cuando su naturaleza así lo justifica. Los expertos externos desempeñan un papel importante en los comités y grupos de trabajo, que elaboran informes y documentos analizados en las reuniones del Consejo que suelen constituir la base de las posturas adoptadas posteriormente. Las recomendaciones de este organismo tienen un alcance general y son publicadas. Aunque, normalmente, las partes tratan de adoptar una postura consensuada, pueden remitirse dictámenes independientes al Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo cuando los representantes de empresas y de trabajadores no consiguen ponerse de acuerdo. Más de 100 personas participan en el trabajo del Consejo y sus organizaciones subsidiarias y, por tanto, éste debe contar con el apoyo de recursos económicos y administrativos considerables.

En los Países Bajos existen otras organizaciones consultivas menos importantes centradas en cuestiones más específicas de salud y seguridad en el trabajo. Se trata de la Fundación para el Medio Ambiente de Trabajo en el Sector de la Construcción, la Fundación para la Asistencia Sanitaria en la Agricultura, la Comisión para la Prevención de Desastres provocados por Sustancias Peligrosas y la Comisión de Inspección de Trabajo y Política de Aplicación.

A continuación se enumeran ejemplos de otros países de las organizaciones consultivas bipartitas, tripartitas o multipartitas que formulan recomendaciones sobre la política y las normas de salud y seguridad en el trabajo: en Canadá, comités *ad hoc* de reforma legislativa y normalización a escala federal (en Alberta, el Foro para la Acción en Materia de Salud y Seguridad en el Trabajo; en Ontario, el Comité Director Conjunto sobre Sustancias Peligrosas en el Lugar de Trabajo; en Terranova, el Comité Consultivo para la Prevención de las Lesiones de Espalda; en la Isla del Príncipe Eduardo, el Consejo de Salud y Seguridad en el Trabajo; en Manitoba, el Consejo Consultivo de Seguridad y Salud en el Lugar de Trabajo; en Saskatchewan, el Consejo de Salud y Seguridad en el Trabajo; y en la Columbia Británica, el Foro para la Seguridad de la Explotación Forestal); en Dinamarca, el Consejo del Medio Ambiente de Trabajo; en Francia, el Consejo Central para la Prevención de los Riesgos Profesionales y la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo en la Agricultura; en Italia, la Comisión Consultiva Permanente para la Prevención de Accidentes de Trabajo y Salud Laboral; en Alemania, el Consejo Asesor del Instituto Federal de Salud y Seguridad en el Trabajo; y en España, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo.

Aplicación de políticas

Varios países disponen de organizaciones bipartitas, tripartitas y multipartitas que también participan en la aplicación de políticas. Estas entidades colaboradoras suelen ser instituciones públicas compuestas por representantes de las organizaciones de empresas y de trabajadores y, en algunos casos, otras personas y grupos

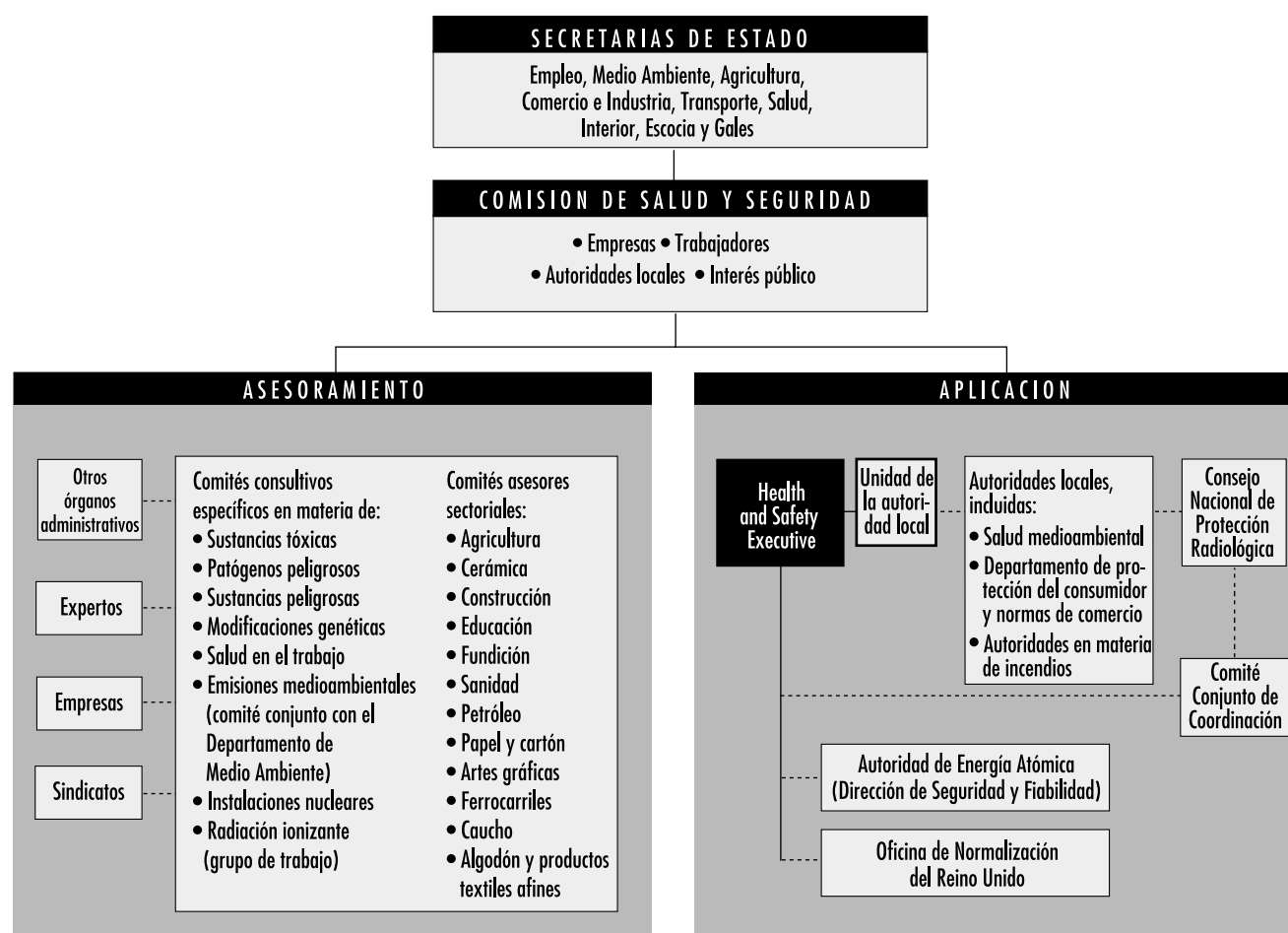
interesados tanto en la formulación como en la aplicación de políticas. Normalmente de una dimensión muy superior a los comités, las comisiones y los consejos consultivos, estas organizaciones colaboradoras se encargan de aplicar la política gubernamental, suelen gestionar recursos presupuestarios abundantes y, a menudo, cuentan con una nutrida plantilla.

Un ejemplo de este tipo de organizaciones es la Health and Safety Commission del Reino Unido. Creada a tenor de lo dispuesto en la Ley de salud y seguridad de 1974, debe velar por la adopción de las medidas pertinentes para garantizar la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores, proteger a las personas frente a los riesgos para la salud y la seguridad surgidos fuera del trabajo, controlar el almacenamiento y la utilización de explosivos, materiales altamente inflamables y otras sustancias peligrosas, y supervisar la emisión de sustancias nocivas o perjudiciales en el lugar de trabajo. Depende de la Secretaría de Estado de Educación y Empleo y de otras secretarías de Estado, como las de Comercio e Industria, Transporte, Medio Ambiente y Agricultura. La Comisión está compuesta por nueve personas, designadas por la Secretaría de Estado de Educación y Empleo. Una de ellas actúa como presidente, tres miembros son nombrados previa consulta con las principales organizaciones empresariales centrales, otros tres previa consulta con las de

trabajadores y dos previa consulta con asociaciones de la Administración local.

La Comisión cuenta con la ayuda de varias organizaciones auxiliares (Figura 21.3). La más importante es el Health and Safety Executive, un órgano establecido por la ley y compuesto por un consejo rector de tres personas designadas por la Comisión, con la aprobación del Secretario de Estado de Educación y Empleo. El Health and Safety Executive lleva a cabo el trabajo esencial de la Comisión, incluida la aplicación de las normas de salud y seguridad contempladas en la Ley de salud y seguridad de 1974, y desempeña otras funciones delegadas por aquélla. La Administración local también desempeña funciones de aplicación respecto a la legislación en materia de salud y seguridad. Además, la Comisión, para desarrollar su trabajo, recibe la ayuda de varios comités consultivos de carácter bipartito, tripartito o multipartito. Estas entidades se organizan por sectores y en función de los aspectos que abordan. Existe un comité consultivo para cada una de las cuestiones siguientes: sustancias tóxicas, patógenos peligrosos, sustancias peligrosas, modificaciones genéticas, salud en el trabajo, emisiones medioambientales, instalaciones nucleares y radiaciones-ionizantes. Asimismo, se dispone de comités consultivos activos en los sectores siguientes: agricultura, cerámica, construcción, educación,

Figura 21.3 • Salud y seguridad en el Reino Unido: instituciones principales.



Fuente: Comisión de Salud y Seguridad, 1992.

fundición, sanidad, petróleo, papel y cartón, artes gráficas, ferrocarriles, caucho, algodón y textiles. Los primeros suelen estar compuestos por un número de miembros que oscila entre los 12 y los 18, más un presidente y tienen un carácter multipartito, ya que suelen incluir expertos técnicos, así como representantes de las organizaciones centrales de trabajadores y de empresas, de la Administración y de otros grupos de interés. Los comités sectoriales, por su parte, suelen ser bipartitos y están compuestos por 12 miembros que representan a partes iguales a las organizaciones de trabajadores y de empresas y presididos por una persona designada por la Administración. Los recursos de que dispone la Comisión y el Health and Safety Executive son considerables. Por ejemplo, en 1993 contaban con una plantilla conjunta de 4.538 personas y un presupuesto de 211,8 millones de libras.

Otros ejemplos de organizaciones colaboradoras en este ámbito son las que actúan en Canadá. A escala federal, el Centro Canadiense para la Salud y la Seguridad en el Trabajo es la principal institución del país para obtener información sobre esta materia. El Centro fomenta asimismo la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, facilita el establecimiento de normas exigentes al respecto y contribuye al desarrollo de programas y políticas de reducción y erradicación de los riesgos profesionales. Al Centro, creado en virtud de una ley del parlamento de 1978, se le asignó un órgano directivo para garantizar su imparcialidad en las cuestiones relativas a la salud y la seguridad y la inexistencia de sesgos en su función de fuente de información. Su consejo directivo está compuesto por un presidente y 12 consejeros: cuatro representan a las Administraciones federal, provincial y territorial, cuatro a los sindicatos y cuatro a las empresas. El Centro gestiona una cantidad de recursos económicos y humanos considerable y sus gastos totales en 1993 ascendieron a unos 8,3 millones de dólares canadienses.

En algunas provincias también existe organizaciones colaboradoras. En Quebec, dos de las más importantes son la Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo y el Instituto de Investigación en Materia de Salud y Seguridad en el Trabajo. La Comisión cumple dos funciones. En primer lugar, formula y aplica la política de salud y seguridad en el trabajo, incluida la determinación de normas y su puesta en práctica; presta su apoyo a la aplicación de los programas de prevención, los mecanismos de participación y los servicios de salud y ofrece formación, información y servicios de investigación. En segundo lugar, se encarga de remunerar a los trabajadores accidentados en su trabajo y gestiona un fondo de seguros con este fin, al que las empresas deben contribuir. La Comisión, creada por ley en 1981 y sucesora de la Comisión de Accidentes de Trabajo fundada en 1931, está dirigida por un consejo de administración bipartito compuesto por siete representantes de los trabajadores, siete de las empresas y un presidente. Estos representantes son elegidos entre las personas incluidas en las listas ofrecidas por las principales organizaciones de empresas y de trabajadores. La Comisión dispone de recursos humanos y económicos abundantes; a finales de 1992, registró un gasto de 2.151.700 de dólares canadienses y contaba con una plantilla de 3.013 trabajadores permanentes y 652 eventuales.

El mandato del Instituto de Investigación en Materia de Salud y Seguridad en el Trabajo de Quebec, fundado en 1980, consiste en contribuir, mediante la investigación científica, a la determinación y la eliminación de las fuentes de riesgo en el lugar de trabajo, así como a la readaptación de los trabajadores que han sufrido daños. Su consejo de administración está constituido por las mismas personas que el de la Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo, a pesar de que se trata de una institución independiente. Asimismo, el Instituto cuenta con un consejo científico que desempeña funciones de asesoramiento y está

compuesto por cuatro representantes de las organizaciones de trabajadores, cuatro de las de empresas, seis de la comunidad científica y técnica y el Director General del Instituto. En 1992, los gastos de esta entidad ascendieron a 17,9 millones de dólares canadienses y su plantilla estaba compuesta por unos 126 trabajadores.

La Agencia de Salud y Seguridad en el Lugar de Trabajo de Ontario, creada en 1990 en virtud de la modificación de la Ley de salud y seguridad en el trabajo, también se ocupa de la formulación y la aplicación de políticas y la gestión de los programas en esta materia. Su consejo directivo tiene un carácter bipartito y está compuesto por 18 personas, que representan en igual número a las organizaciones de trabajadores y de empresas. Un representante de cada una de las partes actúa como primer ejecutivo conjunto de la entidad. Los recursos que gestiona son cuantiosos y sus gastos totales ascendieron a 64,9 millones de dólares canadienses en 1992.

Suecia, país con una larga tradición de organizaciones colaboradoras en el campo de la salud y la seguridad en el trabajo, decidió abandonar esta forma de organización en 1992 y, en consecuencia, ha comenzado a utilizar en su lugar organizaciones consultivas. Cabe señalar que esta decisión no se limitó al ámbito de la salud y al seguridad, sino que afectó a las entidades de todo tipo en las que los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empresas desempeñaban un papel en la toma de decisiones a escala nacional. El impulso para adoptar estos cambios partió de la principal organización empresarial, que optó unilateralmente por dejar de participar en las instituciones públicas colaboradoras. Para justificar tal decisión, argumentó que los grupos de interés no deben ejercer responsabilidades políticas en la gestión de las instituciones públicas y que esta función le corresponde al Gobierno y al Parlamento, que el papel de una organización empresarial consiste en representar los intereses de sus afiliados, que esta actividad puede ser incompatible con el deber de atender a los intereses de las instituciones públicas si las organizaciones empresariales participan en los consejos de administración de aquéllas y que tal participación debilita la democracia y el desarrollo de las instituciones públicas. Aunque las organizaciones de trabajadores no se mostraron de acuerdo con esta postura, el Gobierno llegó a la conclusión de que los órganos colaboradores sin representación de las principales organizaciones empresariales carecen de utilidad y decidió limitar la representación de estas organizaciones y de las de trabajadores, así como la de otros grupos de interés, únicamente a los órganos consultivos.

Aunque en la mayoría de los países las organizaciones colaboradoras son menos habituales que las consultivas, cuya difusión es considerable, el caso del rechazo de Suecia a las primeras, al menos en el ámbito de la salud y la seguridad, parece ser aislado. A pesar de que algunas instituciones colaboradoras, dedicadas sobre todo al tratamiento de cuestiones de política económica, formación y empleo, fueron desmanteladas en el Reino Unido en los decenios de 1980 y 1990 por los sucesivos Gobiernos conservadores, la Health and Safety Commission no se vio afectada. Para algunos, esta excepción se debe a la consideración de la salud y la seguridad en el trabajo como una cuestión de interés común, tanto para las organizaciones de trabajadores y de empresas, como para la Administración y otras partes afectadas y, por tanto, a la existencia de un gran interés de todas ellas por alcanzar un consenso relativo a la formulación y la aplicación de políticas. Asimismo, en Canadá, estas instituciones colaboradoras se crearon a escala federal y en algunas provincias, precisamente, porque se consideraba que un enfoque basado en la colaboración era más útil en la búsqueda de consenso entre los agentes del mercado de trabajo y porque la administración de la legislación sobre salud y seguridad en el

trabajo resultaría más imparcial y justa con los sometidos a la misma.

En todo caso, a una escala más general, hay dos órganos consultivos nacionales que también se ocupan de la salud y la seguridad en el trabajo dentro de sus competencias más generales en relación con todas las cuestiones económicas y sociales importantes en el ámbito nacional. En los Países Bajos, la Fundación para el Trabajo, creada en mayo de 1945, es una organización bipartita gestionada conjuntamente por el mismo número de representantes de las principales organizaciones de empresas y de trabajadores (incluidos los agricultores), que desempeña un papel significativo como órgano consultivo del Gobierno. Aunque históricamente su función fundamental se ha relacionado con las cuestiones de política salarial, expresa asimismo sus opiniones acerca de otras condiciones de trabajo. El otro órgano consultivo de importancia es el Consejo Económico y Social, establecido en 1950 de conformidad con la Ley de asociaciones sectoriales. Tiene carácter tripartito y está constituido por 15 representantes de las organizaciones empresariales centrales, otros 15 representantes de las de trabajadores y 15 expertos independientes. Los representantes de empresas y de trabajadores son elegidos por sus organizaciones y los expertos por la Administración. En sus designaciones, ésta intenta mantener un equilibrio entre los distintos partidos políticos. El Consejo es independiente del Gobierno y se financia mediante un impuesto obligatorio exigido a las empresas. Dispone de un presupuesto de varios millones de dólares y de su propia Secretaría. Suele reunirse una vez al mes y cuenta con la ayuda de diversos comités *ad hoc* y permanentes, que se constituyen a menudo con un carácter tripartito. La Administración está obligada por ley a remitir todas las propuestas de legislación económica y social al Consejo para que éste preste su asesoramiento al respecto y toda la legislación sobre trabajo (incluidas las propuestas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo) se presenta también a este organismo.

Cabe añadir que varios países exigen que los comités de salud y seguridad en el trabajo deban o puedan establecerse en empresas cuyas plantillas superan un cierto número de trabajadores. Estos comités son bipartitos y están compuestos por representantes de las empresas y los trabajadores. Su función suele consistir en investigar y proponer vías y medios para contribuir activamente a la materialización de las medidas adoptadas a fin de garantizar las mejores condiciones posibles en materia de salud y seguridad en los centros de trabajo, y puede incluir la promoción y el seguimiento de estas condiciones en la empresa con el fin de velar, entre otras cosas, por el cumplimiento de la legislación y las normas pertinentes. Por ejemplo, la legislación exige la constitución de este tipo de comités en Alemania, Bélgica, Canadá, España, Francia y Países Bajos.

● FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Muneto Ozaki y Anne Trebilcock

La expresión participación de los trabajadores se utiliza de manera imprecisa para hacer referencia a las diversas formas de participación de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones, normalmente a escala empresarial. Estas formas son un complemento de otras que pueda haber a escala sectorial o nacional, como los órganos de cooperación tripartita. Existen grandes diferencias en las funciones y facultades de estos sistemas, que van desde los programas informales de presentación de propuestas por parte de los trabajadores hasta la determinación

conjunta de ciertas cuestiones por los representantes suyos y el personal directivo. Los mecanismos utilizados para fomentar la participación de los trabajadores presentan una variabilidad tan grande que resulta imposible analizarlos aquí con detalle. Las modalidades principales que han sido objeto de interés en fecha reciente, sobre todo en el campo de la organización del trabajo, se estudian más adelante; a ellas puede añadirse el ejemplo histórico de la autogestión de los trabajadores en la antigua Yugoslavia. Por su especial importancia en la actualidad, los comités conjuntos de salud y seguridad se analizan como una forma especial de participación de los trabajadores en el contexto más amplio de las relaciones laborales.

La idea de la participación de los trabajadores surgió en Europa, donde la negociación colectiva se ha desarrollado habitualmente a escala sectorial, lo que, con frecuencia, ha dejado un hueco sin cubrir en lo que se refiere a la representación en las empresas y los centros de trabajo, que ha sido llenado por órganos como los comités de empresa, los consejos de trabajadores y otros. También muchos países en desarrollo han emprendido iniciativas legislativas encaminadas a establecer comités de empresas y estructuras similares (p. ej., Pakistán, Tailandia, Zimbabwe) como medio para fomentar la cooperación entre trabajadores y directivos. La relación de estos órganos con los sindicatos y la negociación colectiva ha sido objeto de numerosas iniciativas legislativas y de negociaciones. Esta actividad se refleja en una disposición del Convenio relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, 1971 (nº 135) de la OIT, en la que se establece que, cuando existan simultáneamente representantes sindicales y representantes elegidos en la misma empresa, se adoptarán las medidas oportunas para garantizar que dicha coincidencia no se utilice para menoscabar la posición de los sindicatos (artículo 5).

Participación directa

Los trabajadores pueden participar en la toma de decisiones de una manera directa o indirecta a través de sus representantes, ya sean sindicales o elegidos por ellos mismos. Desde el decenio de 1980 se ha ampliado la participación directa, si el término participación se entiende como el ejercicio de algún tipo de influencia en su trabajo o en el modo en que se lleva a cabo. Por tanto, los trabajadores "participan" en las decisiones relacionadas con el trabajo, no sólo cuando existen instituciones como los círculos de calidad en el lugar de trabajo. Un sencillo ejercicio de enriquecimiento de tareas puede constituir una forma de promoción de la participación directa.

Esta puede tener un carácter individual, como ocurre con los programas de presentación de propuestas. Asimismo, puede practicarse colectivamente, como en los círculos de calidad o en actividades semejantes organizadas en grupos reducidos similares. El trabajo en equipo constituye en sí mismo una forma de participación directa de grupo. Este tipo de participación puede integrarse en las decisiones sobre el trabajo diario o tener lugar fuera del horario habitual, como en el caso de los círculos de calidad voluntarios diferenciados de las estructuras colectivas que suelen utilizarse. Además, la participación directa puede ser "consultiva" o "deliberante"; en los estudios realizados por la Fundación Europea para el Mejoramiento de las Condiciones de Vida y de Trabajo se ha analizado con detalle este aspecto concreto (Regalia y Gill 1996). En el caso de la participación consultiva, se anima y capacita a los trabajadores, individualmente o como miembros de un grupo, a manifestar sus opiniones, pero la aceptación o el rechazo de sus propuestas depende de la dirección. En la participación deliberante, por el contrario, se asigna a los trabajadores parte de las responsabilidades tradicionales en materia de gestión, como sucede en el

trabajo en equipo o en los grupos de trabajo semiautónomos, en los que se delegan algunas competencias en los componentes de la plantilla.

Comités de empresa y estructuras similares; cogestión

El término comités de empresa agrupa las organizaciones creadas para la representación de los trabajadores, habitualmente en los centros de trabajo, aunque también a escalas superiores (empresa, grupo de empresas, sector, Unión Europea). La relación con los sindicatos suele estar determinada por la legislación o especificada en los convenios colectivos, pero, en ocasiones, siguen caracterizándose por las tensiones. La utilización generalizada de los comités de empresa, a veces denominados comités de trabajadores o de cooperación, se encuentra consolidada en varios países europeos como Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia y Países Bajos y, debido al impulso transmitido por la Directiva nº 94/45/CE de 1994 sobre comités de empresa europeos, puede preverse su difusión en las grandes empresas de esta región. Varios países de Europa central y oriental, como Hungría y Polonia, han dictado normas con el fin de fomentar el establecimiento de estos órganos. Se prevén asimismo en algunos países de África, Asia y América Latina; por ejemplo, la reforma de la legislación laboral posterior al “apartheid” en Sudáfrica comprende la creación de un tipo de comités de empresa paralelos a las estructuras sindicales.

Las posibles competencias de los comités de empresa pueden analizarse mejor observando el ejemplo de Alemania, aunque, en cierto modo, éste es un caso único. Weiss (1992) describe el comité de empresa en dicho país como la forma de representación institucionalizada de los intereses de los trabajadores en el centro de trabajo. El comité de empresa dispone de ciertos derechos de información, consulta (como en todos los países) y cogestión (mucho menos habitual). Como forma de participación de mayor alcance, la cogestión implica la intervención en los programas de salud y seguridad en el trabajo y la adopción formal de un sistema de conciliación de intereses y un “plan social” en caso de alteración sustancial del centro, como ocurre cuando se proyecta su cierre. La cogestión se extiende también al establecimiento de directrices para la selección y la evaluación del personal, la formación en el puesto y las medidas que afectan específicamente a los trabajadores, como la clasificación en categorías, los traslados y los despidos. Los comités de empresa alemanes tienen capacidad para celebrar convenios laborales a escala empresarial y presentar reclamaciones cuando consideran que el convenio no está siendo respetado. Son áreas de cogestión obligatoria la prevención de accidentes y la protección de la salud, las normas de trabajo, la jornada de trabajo, la determinación de las tasas de remuneración en relación con el rendimiento, la forma de pago, los principios generales que rigen la administración de las vacaciones, etc. En estas cuestiones, la empresa no puede adoptar acciones sin el consentimiento del comité de empresa. Asimismo, éste tiene derecho a tomar la iniciativa y puede remitir un asunto a un comité de arbitraje del centro para su resolución. Como señala Weiss (1992), el papel del comité de empresa es el de “participar en el ‘cómo’ concretar una medida cuando la empresa ha adoptado la decisión de adoptarla”. El derecho de consulta brinda a los comités de empresa la posibilidad de intervenir en las decisiones tomadas por la empresa, pero la falta de consulta no invalida la decisión tomada en su caso. Las cuestiones que exigen una consulta previa son la protección contra el despido, la prevención de los riesgos laborales, la formación y la elaboración de planes sociales.

Los comités de empresa deben atenerse a los principios de cooperación con la empresa y respetar la “obligación de paz”

(evitar las interrupciones del trabajo); asimismo, han de colaborar con los sindicatos existentes en el lugar de trabajo y con la organización empresarial pertinente. Están obligados a llevar a cabo su actividad con imparcialidad, sin tener en cuenta la raza, la religión o el credo, la nacionalidad, el origen, la actividad política o sindical, el sexo o la edad de los trabajadores. Las empresas ponen a su disposición fondos e instalaciones y son responsables por sus acciones.

En Alemania se eligen comités de empresa específicos para trabajadores manuales y no manuales. Se celebran elecciones especiales a unos y otros y, aunque no existe una vinculación jurídica entre estos representantes y los dirigentes sindicales, en la práctica los puestos son ocupados a menudo por las mismas personas. En Austria y Alemania se garantiza la representación especial de los trabajadores discapacitados, los jóvenes y el personal en período de formación. Los miembros de los comités no reciben ninguna remuneración por su actividad en los mismos, aunque se les reembolsan los gastos justificables efectuados. Además, se les garantiza el mantenimiento de su nivel de retribución y su categoría laboral una vez que su mandato haya concluido y gozan de una protección especial contra el despido. Tienen derecho a abandonar el puesto de trabajo para realizar las tareas relativas al comité de empresa y recibir formación. Estas medidas de protección son coherentes con lo estipulado en el Convenio relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, 1971 (nº 135), en el que se establece que los representantes de los trabajadores en una empresa deben ser objeto de una protección efectiva contra los actos que les perjudiquen, incluido el despido, por razón de su situación o sus actividades de representación (artículo 1).

En muchos países se admiten regímenes de comités de empresa menos ambiciosos en los que se reconocen los derechos de información y consulta. Especialmente en los casos en que los sindicatos tienen una presencia menor en los centros de trabajo, existe un interés considerable en establecer comités de empresa o de trabajadores como medio para dotarles de voz en este ámbito.

Círculos de calidad y Gestión de la Calidad Total

Los círculos de calidad y actividades colectivas semejantes comenzaron a establecerse con rapidez en un gran número de empresas de algunos países de Europa occidental (p. ej., Reino Unido y Francia) a comienzos del decenio de 1980 y en Estados Unidos con cierta anterioridad. Se basan en los programas de “Calidad de la Vida Laboral” (CVL) o “Humanización del Trabajo” que comenzaron a desarrollarse a principio del decenio de 1970. Su difusión fue bastante posterior en otros países occidentales (como Alemania) y aún parece muy limitada en países donde los grupos responsables de proyecto conjuntos constituyen el medio principal de abordar la organización del trabajo, como Suecia. Cobraron impulso debido a la creencia en que la capacidad de Japón para obtener productos innovadores de alta calidad a bajo coste tenía algo que ver con el modo en que se administraban los recursos humanos en este país: los círculos de calidad representaban la característica más visible y fácilmente transferible de la gestión de estos recursos en Japón. En general, se espera de los círculos de calidad que generen dos tipos de efectos: la mejora de la calidad y la productividad por un lado, y el fomento entre los trabajadores de un sentido de la participación en las decisiones relacionadas con su actividad, que dé lugar al aumento de la satisfacción en el empleo y la optimización de las relaciones laborales. En Japón se ha hecho hincapié en el primer efecto y, en Europa y América del Norte, en el segundo. Asimismo, existen diferencias estructurales: mientras que, normalmente, los líderes de los círculos son designados por la

dirección en Japón, en Alemania, suelen ser elegidos. Actualmente, se concede más prioridad en los programas de CVL a la maximización de la productividad y la competitividad (Ozaki 1996).

En algunos de los países en los que los círculos de calidad se experimentaron con profusión en el decenio de 1980, como Francia y el Reino Unido, se ha observado un cierto desencanto debido a su relativa ineficacia para la generación de los resultados previstos. Muchos círculos desaparecieron pocos años después de su creación y otros existen sobre el papel, pero en la práctica no son operativos. Este fracaso se ha atribuido a numerosos factores, como su tendencia a provocar confusión en las líneas de mando habituales, el control de sus miembros al margen de la dirección, la determinación por parte de los círculos de su propia agenda sin tener en cuenta las prioridades de la dirección, la falta de entusiasmo o la hostilidad de los mandos intermedios, la ausencia de un compromiso duradero de la alta dirección y la restricción de su alcance a las cuestiones laborales menores.

La concreción de estas carencias dio lugar a la elaboración de la teoría de la "Gestión de la Calidad Total" (GCT). Algunos de sus principios afectan a la participación de los trabajadores: todos los miembros de la plantilla deben intervenir en el proceso de mejora de la actividad de la empresa y la responsabilidad respecto a la calidad debe asignarse a las personas que la controlan en la práctica al llevar a cabo su labor. Así, la GCT fomenta la ampliación y el enriquecimiento de tareas tendente a la creación de grupos de trabajo semiautónomos. Además, promueve la coordinación horizontal en la empresa mediante la utilización, por ejemplo, de equipos de proyectos *ad hoc*, multifuncionales o interdepartamentales.

Grupos responsables de proyectos conjuntos

La práctica de establecer grupos responsables de proyectos conjuntos para estudiar las mejores vías de introducción de los cambios tecnológicos y organizativos, basada en la colaboración de directivos y trabajadores, es una característica tradicional de algunos países como Suecia. Un grupo de este tipo suele estar compuesto por directivos, representantes de los sindicatos presentes en el lugar de trabajo y trabajadores, y a menudo cuenta con la ayuda de expertos externos. Con frecuencia, la dirección y los sindicatos establecen grupos responsables de proyecto conjuntos dedicados específicamente a la consideración de alguno de los aspectos siguientes: nuevas tecnologías, organización del trabajo, formación y medio ambiente de trabajo. El modelo sueco al respecto constituye un ejemplo notable de participación directa de los trabajadores en un marco de relaciones laborales colectivas establecidas. Este tipo de sistemas también funciona en otros países, como Alemania y Japón.

Trabajo en grupos semiautónomos y trabajo en equipo

El trabajo en grupos semiautónomos y el trabajo en equipo son dos formas de participación directa de los trabajadores de un centro en las decisiones relacionadas con su actividad, a diferencia del trabajo que desempeñan los grupos responsables de proyectos conjuntos, cuya participación se configura fuera de la línea jerárquica. La diferencia principal entre estas dos modalidades radica en el grado de autonomía de que disponen los miembros del equipo o del grupo al organizar su labor. Se ha hecho una utilización intensiva de los grupos semiautónomos en Escandinavia, aunque recientemente se ha vuelto a un planteamiento más tradicional. En otras partes de Europa también se ha experimentado el sistema.

Mientras que el número de experimentos basados en el trabajo de los grupos semiautónomos es cada vez menor, el trabajo en equipo se extiende con rapidez en todos los países occidentales. El grado de autonomía asignado a un equipo varía enormemente de una empresa a otra. Su estructura también difiere. En muchos países, los jefes de equipo suelen ser designados por la dirección, pero en algunos (p. ej., Alemania) son elegidos a menudo por sus compañeros de trabajo. Es frecuente que la creación de equipos coincida con cambios significativos en el papel desempeñado por los supervisores de primera línea; éstos tienden a asumir una mayor responsabilidad en cuanto al asesoramiento de los miembros de los equipos y en el ámbito de la comunicación vertical y horizontal, pero dejan de ejercer su función de control. Las empresas han puesto de manifiesto un interés cada vez mayor por el trabajo en equipo, ya que suele facilitar la mejora de las cualificaciones de los trabajadores y amplía la gama de tareas que realizan, permitiendo así una mayor flexibilidad en los procesos productivos. No obstante, este sistema recibe en ocasiones la crítica de los trabajadores por considerarlo un medio de inducirles a trabajar más "voluntariamente", al sustituir el control de la dirección por la presión ejercida por los compañeros.

Representación de los trabajadores en los órganos de supervisión; propiedad de acciones por parte de los trabajadores

Algunos observadores consideran las formas de copropiedad de los trabajadores y de representación de éstos en los órganos empresariales como expresiones de su participación. En Alemania y los países escandinavos, entre otros, los trabajadores tienen una participación indirecta a nivel empresarial mediante la inclusión de sus representantes en los órganos de supervisión. Para ello se incorporan representantes de la plantilla a la estructura tradicional de gestión, en la que se encuentran en minoría (aunque, en ocasiones, amplía, como en el caso de Alemania). No existe necesariamente una participación en la gestión activa de la empresa, y los representantes de los trabajadores tienen la misma consideración que otros miembros de los órganos de dirección. Esto significa que deben velar, en primer lugar, por los intereses empresariales y que están vinculados por el mismo deber de confidencialidad que los demás miembros. No obstante, su participación en los órganos de dirección puede facilitar el acceso a información adicional y varios sindicatos han solicitado la concesión del derecho a incluir sus representantes en los mismos. Este fenómeno se observa actualmente en Europa oriental y occidental y en América del Norte, pero sigue siendo infrecuente en el resto del mundo.

Otra forma de participación de los trabajadores se basa en la posesión de acciones en las empresas. En ocasiones, consiguen reunir el capital suficiente para adquirir empresas que, de otra forma, desaparecerían del mercado. La explicación de este tipo de situaciones consiste en que un trabajador que se identifica económicamente con su empresa trabajará más para contribuir a su éxito. Este sistema presenta variaciones importantes, debidas a la forma de participación (derechos a obtener el rendimiento del capital invertido o derechos de control), al grado de ésta (cuantía y periodificación de los beneficios) y a las razones que subyacen a la participación financiera. En cualquier caso, estas prácticas se concentran mayoritariamente en Europa y América del Norte. Ahora bien, si las cooperativas se consideran una forma más de participación, la noción de los trabajadores como accionistas interesados en la eficacia de su trabajo está mucho más generalizada en todo el mundo. Sería interesante analizar en qué medida la propiedad de una empresa o de

Dinamarca: participación de los trabajadores en la salud y la seguridad

Las relaciones laborales en Dinamarca constituyen un ejemplo de un país con varias instituciones que desempeñan un papel en relación con la salud y la seguridad. Las principales características son:

NEGOCIACION COLECTIVA: Negociación de los acuerdos en virtud de los cuales, los sindicatos y las empresas determinan los salarios, las condiciones de trabajo, etc. Los aspectos más destacados son:

Los *delegados sindicales*, que son elegidos por los trabajadores de acuerdo con el convenio colectivo, están protegidos por ley contra el despido y actúan como nexo entre los trabajadores y la dirección en lo que respecta a las condiciones de trabajo.

En el *Convenio Colectivo sobre Cooperación y Comités de Cooperación* se establece la obligación de ofrecer información a las personas y a los grupos de trabajadores por anticipado, de forma que puedan expresar sus opiniones antes de que se adopte una decisión, y de crear comités de cooperación.

Deben establecerse *comités de cooperación* en todas las empresas con más de 35 trabajadores (25 en la función pública). Los comités conjuntos de fomento de la cooperación en las actividades ordinarias deben ser consultados sobre la introducción de nuevas tecnologías y la organización de la producción; en algunos casos, disfrutan de derechos de codeterminación en materia de condiciones de trabajo, formación y datos personales.

En el *convenio colectivo nacional sobre conflictos industriales* (de 1910) se concede a los trabajadores el derecho (rara vez ejercido) a suspender el trabajo si por razones de "vida, bienestar u honor" esta medida es absolutamente necesaria. En otros convenios colectivos figuran disposiciones sobre formación y los sindicatos también la imparten.

LEY MARCO: La ley sobre medio ambiente de trabajo crea "la base sobre la cual las empresas podrán resolver las cuestiones relativas a la salud y la seguridad bajo las directrices y la supervisión del Servicio de Inspección de Trabajo" [Sec. 1(b)]. La Ley establece un sistema completo, desde la escala del centro de trabajo a la nacional, para permitir la participación de los trabajadores:

Los *representantes de seguridad* son representantes elegidos obligatoriamente en las empresas con al menos diez trabajadores; gozan de la misma protección frente al despido y a represalias que los delegados sindicales y tienen derecho al reembolso de los gastos originados en el desempeño de su función.

Grupos de seguridad: El representante de seguridad y el supervisor de departamento componen el grupo de seguridad. Sus funciones son las siguientes:

- supervisar las condiciones de trabajo;
- inspeccionar los equipos, las herramientas y los materiales;
- informar de los riesgos que no pueden evitarse de forma inmediata;
- detener la producción en caso necesario para evitar un peligro grave e inminente;
- garantizar que el trabajo se realiza en condiciones de seguridad y que se dan las instrucciones adecuadas;

- investigar los accidentes industriales y las enfermedades profesionales;
- participar en las actividades preventivas;
- cooperar con el servicio de salud en el trabajo;
- actuar como vínculo entre los trabajadores y el comité de seguridad;

Los miembros del grupo de seguridad tienen derecho a recibir la formación y la información necesaria.

Los *comités de seguridad* son obligatorios en las empresas con al menos 20 trabajadores. En las empresas que disponen de más de dos grupos de seguridad, los comités de seguridad están integrados por trabajadores elegidos entre los representantes de seguridad, dos miembros supervisores y un representante de la empresa.

Sus funciones son las siguientes:

- planificar, dirigir y coordinar las actividades de salud y seguridad;
- ser consultado sobre estas cuestiones;
- cooperar con otras empresas que participan en las actividades desarrolladas en el mismo lugar de trabajo;
- colaborar con el servicio de salud en el trabajo de la empresa
- supervisar la actividad de los grupos de seguridad;
- formular recomendaciones sobre la prevención de accidentes y enfermedades.

En el *CONSEJO DE MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO* participan organizaciones de empresas y trabajadores en la definición y la aplicación de políticas preventivas a escala nacional. Está compuesto por 11 representantes de las organizaciones de trabajadores, un profesional de la medicina del trabajo, un experto técnico y representantes gubernamentales sin derecho a voto. Funciones:

- es consultado sobre la elaboración de legislación y disposiciones;
- puede ocuparse, por iniciativa propia, de una cuestión relativa a la salud y la seguridad;
- remite anualmente sus recomendaciones sobre la política de medio ambiente de trabajo;
- coordina las actividades de los Consejos Sectoriales de Seguridad;
- supervisa la actividad del Fondo para el Medio Ambiente de Trabajo.

El *FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE DE TRABAJO* es gestionado por un consejo tripartito. Desempeña fundamentalmente tareas de información y formación, pero también financia programas de investigación.

CONSEJOS SECTORIALES DE SEGURIDAD: Doce Consejos Sectoriales de Seguridad analizan los problemas de su sector o industria y asesoran a las empresas. Asimismo, son consultados respecto a la elaboración de legislación. Cuentan con una representación equitativa de las organizaciones de empresas y supervisores por un lado, y de las de trabajadores por el otro.

ORGANOS ADMINISTRATIVOS: Por otra parte, el Ministerio de Trabajo, el Servicio de Inspección de Trabajo y, dentro de éste, el Instituto Danés de Medio Ambiente de Trabajo, prestan diversos tipos de servicio y asesoramiento en el campo de la salud y la seguridad en el trabajo. Los conflictos colectivos son resueltos por la Magistratura de Trabajo.

**por la directora del capítulo
(extraído de Vogel 1994).**

acciones de la misma por parte de los trabajadores afecta al nivel de salud y seguridad en el lugar de trabajo.

Representantes y comités de salud y seguridad

El establecimiento de comités y representantes en materia de salud y seguridad se considera como una forma especializada de participación de los trabajadores (para más información sobre la

participación de los trabajadores en Dinamarca, véase el Recuadro). La legislación de varios países prevé la creación de tales comités y la elección de representantes (p. ej., Bélgica, algunas provincias de Canadá, Dinamarca, Francia, Países Bajos, Suecia y España). Las pequeñas empresas, con independencia de su definición, suelen quedar excluidas de la aplicación de estas medidas obligatorias, pero, como otras unidades de mayor

tamaño, constituyen a menudo los comités a iniciativa propia. Además, muchos convenios colectivos han dado lugar a la creación de estos órganos y la designación de representantes de salud y seguridad (p. ej., Canadá y Estados Unidos).

Los convenios colectivos suelen ampliar las competencias asignadas a estos representantes y reconocidas en la legislación. Los comités y los representantes varían en cuanto a su relación con los sindicatos y los comités de empresa, su forma de elección o designación, sus deberes y funciones y su repercusión. Como manifestación de la participación de los trabajadores en la esfera especializada de la salud y la seguridad, estos comités y representantes pueden contribuir a la mejora de las condiciones de trabajo y el clima de relaciones laborales. Resultan sumamente eficaces cuando constituyen una parte integrante del programa de salud y seguridad de la dirección, tienen acceso a la información adecuada, fomentan la intervención de los trabajadores en sus actividades para ayudar a garantizar la continuidad y están respaldados por una inspección de trabajo pública eficaz. En los casos en que las empresas prestan servicios de salud en el trabajo o disponen de expertos en seguridad, una relación fructífera con éstos puede asimismo facilitar el éxito de los comités conjuntos de salud y seguridad. Por ejemplo, en un estudio reciente sobre los lugares de trabajo realizado en el Reino Unido, se observó que “los comités consultivos conjuntos, en los que todos los representantes de los trabajadores son designados por los sindicatos, consiguieron reducir los daños profesionales en un número significativamente superior al registrado en los centros donde la dirección determina unilateralmente los programas de salud y seguridad” (Reilly, Paci y Holl 1995). Asimismo, estos autores señalan el importante papel desempeñado por los comités consultivos conjuntos en los casos en los que los representantes de los trabajadores se eligen de otro modo. No obstante, algunos estudios también indican que este tipo de comités no cumplen con las expectativas que se les asignan inicialmente. Las razones de esta carencia difieren: apoyo insuficiente de la dirección, participantes inadecuadamente informados o formados, representación de los trabajadores ineficaz, etc.

Los representantes de los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo pueden ser designados por la dirección (como en muchos lugares de trabajo sin presencia sindical) o por los sindicatos (como en el Reino Unido), o elegidos directamente por los trabajadores a escala empresarial u otra superior (como en Dinamarca). Se utiliza un sistema paralelo en el caso de los representantes de los trabajadores en los comités conjuntos de salud y seguridad que, a pesar de su carácter bipartito, no siempre cuentan con una representación equitativa de ambas partes. Las instituciones generales de representación de los trabajadores suelen acompañarse de estructuras representativas especiales dedicadas a cuestiones de salud y seguridad (como en España). El mecanismo elegido suele reflejar la existencia de otras instituciones relacionadas con las relaciones laborales en un país: en Francia, por ejemplo, los miembros que actúan en nombre de los trabajadores en los comités conjuntos de salud, seguridad y condiciones de trabajo son designados por un delegado elegido entre los componentes del comité de empresa y los representantes del personal; en Alemania, los comités de empresa designan miembros que presten sus servicios en un comité mixto de salud y seguridad. Los comités de empresa en los Países Bajos pueden delegar sus competencias en la materia en un comité de seguridad, salud y bienestar. Suele considerarse conveniente la existencia de un vínculo sólido entre los representantes sindicales y los representantes de salud y seguridad, cuando no el desempeño de estas funciones por las mismas personas [Quebec (Canadá), Irlanda, Noruega y Suecia, España], pero si la densidad sindical es baja se corre el riesgo de

privar a un gran número de trabajadores de los derechos de representación en esta materia. Se ha observado que la hipótesis según la cual los comités conjuntos de salud y seguridad pueden dar lugar a la ampliación de la participación de los trabajadores en otros ámbitos carece en gran medida de fundamento.

Normalmente, los representantes de los trabajadores en materia de salud y seguridad tienen los derechos siguientes: acceder a la información al respecto y sobre la introducción de nuevas tecnologías, ser consultados acerca de las cuestiones que les competen, participar en el control de las condiciones en el lugar de trabajo, acompañar a los inspectores (el denominado “derecho a la ronda de supervisión”), intervenir en las investigaciones de los accidentes y formular recomendaciones a la dirección sobre la mejora de las condiciones de trabajo. En algunos países, sus competencias van más allá de las enumeradas e incluyen el derecho a tomar parte en la toma de decisiones conjunta, iniciar inspecciones e investigaciones de accidentes y revisar los informes de la dirección remitidos a la Administración. Lo que es más importante, algunos de los representantes de los trabajadores en materia de salud y seguridad están capacitados para ordenar el cierre de un centro que representa un peligro inminente (el denominado “etiquetado en rojo”, por las etiquetas colocadas en el lugar de peligro) en países como Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. En ciertos casos, como en Francia y algunas provincias de Canadá, intervienen directamente en la aplicación de la normativa sobre salud y seguridad. En ocasiones, la empresa debe consultar previamente con el comité mixto para poder realizar cambios significativos en las condiciones de salud, seguridad o trabajo (en Francia, España y los Países Bajos). En Bélgica, los servicios sanitarios interempresariales se someten al control de un comité mixto. En Italia, el papel del comité comprende el fomento de la prevención y, en Grecia, los comités, con el permiso de la empresa, pueden solicitar el dictamen de un experto sobre las cuestiones que les atañen.

Los representantes de los trabajadores en materia de salud y seguridad disfrutan necesariamente de protección frente a la discriminación o la adopción de represalias a causa del ejercicio de sus funciones. Tienen derecho a disponer de un período mínimo de permiso remunerado y de los medios necesarios (cuya definición suele ser objeto de debate) para llevar a cabo su actividad. Además, durante su permanencia en el cargo, reciben garantías especiales respecto a las reducciones de plantilla por causas económicas y los despidos (como en Bélgica). Con frecuencia, gozan del derecho a recibir formación especializada (Dinamarca, España).

Obviamente, el posible efecto de los representantes y los comités conjuntos de salud y seguridad no sólo dependerá de los derechos y los deberes establecidos en la legislación o en un convenio colectivo, sino del modo en que éstos se ejerzan en la práctica. Además, deberá tenerse en cuenta la influencia de los factores que afectan a la participación de los trabajadores en general. Estos representantes y comités no sustituyen a la aplicación efectiva de las normas de salud y seguridad por parte de la Administración ni a los posibles logros alcanzados mediante la negociación colectiva. No obstante, “la mayoría de los observadores consideran que los comités [conjuntos de salud y seguridad obligatorios] ofrecen un régimen de regulación más eficaz en esta materia que los sistemas de inspección o de responsabilidad civil” (Kaufman y Kleiner 1993). En cualquier caso, no cabe duda de la tendencia a ampliar la participación de los trabajadores en el tratamiento de las cuestiones de salud y seguridad, al menos en lo que respecta a los convenios colectivos de las grandes empresas y a la legislación. Cuando funcionan como instituciones eficaces, los comités conjuntos de salud y seguridad pueden constituir una herramienta valiosa en la detección de

problemas y el aumento de la sensibilización respecto a los riesgos, contribuyendo así a la reducción de la incidencia de lesiones, enfermedades y muertes en el trabajo. Con todo, su nivel de eficacia depende de un gran número de variables existentes en cada sistema de relaciones laborales y relacionadas con el planteamiento estratégico adoptado respecto a la salud y la seguridad en el lugar de trabajo.

Evaluación

Schregle (1994) afirma:

En la práctica, ninguno de estos regímenes de participación de los trabajadores ha dado los resultados previstos. Hay muchas razones que explican esta carencia. En primer lugar, los sindicatos y las empresas, en general, no tienen el mismo punto de vista sobre la participación. Mientras que los trabajadores desean ejercer una influencia tangible y concreta sobre las decisiones empresariales que les permita compartir las competencias, las empresas insisten en mantener sus derechos y prerrogativas, derivados de la propiedad privada, para gestionar de acuerdo con sus propios criterios y su poder de toma de decisiones, concediendo a los trabajadores, a lo sumo, el derecho a expresar sus opiniones y posturas sin carácter vinculante para la dirección. El resultado de esta situación es la confusión existente en lo que se refiere a aspectos como la consulta, la participación de los trabajadores, la intervención de éstos en la gestión, la codeterminación, la gestión compartida, etc.

En definitiva, en la mayoría de los lugares de trabajo de todo el mundo, la participación real de los trabajadores es escasa a escala empresarial. El primer nivel de participación y, de hecho, un pre-requisito de la misma, es la información, seguida de la consulta. En Europa, los estudios realizados indican una amplia variabilidad en la extensión de la aplicación de la Directiva marco sobre salud y seguridad de 1989, en lo que respecta a la participación de los trabajadores. La consideración de esta cuestión puede adquirir un nuevo impulso con la promulgación de la Directiva sobre comités de empresa europeos de 1995. Otras regiones se caracterizan asimismo por el limitado nivel de participación. No obstante, siguen abrigándose esperanzas de que se consoliden los mecanismos de intervención de los trabajadores a escala empresarial.

El planteamiento tradicional respecto a la participación de los trabajadores, considerada como un incentivo a una mayor cooperación entre éstos y el personal directivo, no resulta satisfactorio en relación con las cuestiones de salud y seguridad, ya que la clasificación de las relaciones laborales como conflictivas o cooperativas no constituye un avance significativo del debate. Como señala Vogel (1994):

(...) obviamente, el problema de la participación de los trabajadores no se limita a las formas institucionalizadas al respecto dentro o fuera de la empresa. La base de la participación radica en el reconocimiento de que se encuentran en juego intereses diferenciados, lo que da lugar a la adopción de razonamientos específicos... La legitimidad esencial de la participación deben encontrarse al margen de la empresa, en un requisito democrático en el que se rechaza la asunción de que la autodeterminación de las personas debe circunscribirse a las normas de la representación política, y en una visión de la salud como un proceso social útil mediante el cual, las personas y las comunidades desarrollan estrategias de autorrealización y defensa.

En definitiva, las diferentes funciones de las diversas formas de participación de los trabajadores hacen difícil evaluar comparativamente su repercusión. No obstante, puesto que la

cobertura de la negociación colectiva se reduce, puede preverse un aumento en la utilización de los sistemas de participación de los trabajadores.

CONSULTA E INFORMACION SOBRE SALUD Y SEGURIDAD

Marco Biagi

Participación de los trabajadores en las cuestiones de salud y seguridad

La participación de los trabajadores en la organización de la seguridad en los centros de trabajo puede enfocarse de muchos modos, dependiendo de la legislación y la práctica nacionales. En el presente artículo sólo se hace referencia a los sistemas de información y consulta y no a las formas afines de intervención de los trabajadores. Además, se analizan aspectos específicos relacionados en cierta medida con la consulta y la información (p. ej., la intervención o la convocatoria de inspecciones, la participación en actividades de formación).

La idea de la colaboración de empresas y trabajadores encaminada a mejorar la salud y la seguridad en el trabajo se basa en varios principios:

1. Los trabajadores pueden contribuir a la prevención de los accidentes en el trabajo identificando y avisando de los riesgos potenciales y notificando los peligros inminentes.
2. El fomento de la participación de los trabajadores les forma y les anima a cooperar en la promoción de la seguridad.
3. Las ideas y las experiencias de los trabajadores se consideran una contribución útil a la mejora de la seguridad.
4. Las personas tienen derecho a intervenir en la toma de decisiones que afectan a su vida laboral, en general y a su salud y su bienestar, en particular.
5. La cooperación entre los interlocutores sociales, esencial para mejorar las condiciones de trabajo, debe basarse en una participación equitativa.

Estos principios constan en el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981 (nº 155). En el artículo 20, se establece que "la cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa, deberá ser un elemento esencial de las medidas de organización y de otro tipo" que se adopten en el área de la salud y la seguridad en el trabajo. Asimismo, en el párrafo 2(1) de la Recomendación sobre las comunicaciones entre la dirección y los trabajadores dentro de la empresa, 1967 (nº 129) se subraya que:

(...) tanto los empleadores y sus organizaciones como los trabajadores y sus organizaciones deberían, en su interés común, reconocer la importancia que tiene, dentro de la empresa, un clima de comprensión y confianza mutuas favorable tanto para la eficacia de la empresa como para las aspiraciones de los trabajadores.

El razonamiento que subyace es que las empresas y los trabajadores tienen un interés común en la aplicación de un sistema de autorregulación de la prevención de accidentes profesionales; en realidad, están más interesados en la seguridad que en la salud en el trabajo, ya que el origen laboral de los accidentes es más sencillo de establecer y, por tanto, éstos se indemnizan con mayor facilidad. También por esta razón, los representantes en materia de seguridad de muchos países fueron históricamente los primeros que tuvieron derechos y deberes en el lugar de trabajo establecidos en la legislación o los convenios colectivos.

Actualmente, es probable que no exista una cuestión en el campo de las relaciones laborales y la gestión de recursos humanos, respecto a la cual los interlocutores sociales estén tan dispuestos a colaborar como la concerniente a la salud y la seguridad. No obstante, en ciertos contextos nacionales, los sindicatos no han dedicado recursos suficientes a las iniciativas en esta materia para que ocupen un puesto destacado en los temas de las negociaciones y la administración de contratos.

Derechos de información y consulta recogidos en la legislación de la OIT y la Unión Europea

La obligación general de las empresas de ofrecer información sobre salud y seguridad a los trabajadores y sus representantes y tener en cuenta sus opiniones a través de los sistemas de consulta, se establece en el artículo 20 del Convenio sobre la prevención de los accidentes industriales graves, 1993 (nº 174). En esta norma se prescribe que “los trabajadores y sus representantes en instalaciones que represente un riesgo grave serán consultados a través de los mecanismos de cooperación pertinentes, con el fin de garantizar un sistema de trabajo seguro”. En concreto, los trabajadores y sus representantes tienen derecho a:

- (a) ser informados adecuada y convenientemente de los riesgos asociados a dichas instalaciones y sus probables consecuencias; (b) ser informados de las órdenes, instrucciones o recomendaciones efectuadas por la autoridad competente; (c) ser consultados sobre la elaboración de los documentos siguientes: (i) informes de seguridad, (ii) planes y procedimientos de emergencia, (iii) informes de accidentes y tener acceso a los mismos.

Como consecuencia de estos derechos de información y consulta, los trabajadores tienen derecho asimismo a “debatir con la empresa los riesgos potenciales que consideren capaces de generar un accidente grave” [artículo 20 (f)].

Desde un punto de vista más general, en el Convenio de la OIT nº 155 se establecen las normas relativas a la salud y la seguridad en el medio ambiente de trabajo y se prevé la adopción de disposiciones a nivel de empresa en virtud de las cuales: “(c) los representantes de los trabajadores... reciban información adecuada acerca de las medidas tomadas por el empleador para garantizar la seguridad y la salud y puedan consultar a sus organizaciones representativas acerca de esta información, a condición de no divulgar secretos comerciales” (artículo 19). En el mismo Convenio se estipula que, en virtud de estas disposiciones, los trabajadores o sus representantes “estén habilitados... para examinar todos los aspectos de la seguridad y la salud relacionados con su trabajo, y sean consultados a este respecto por el empleador; con tal objeto, y de común acuerdo, podrá recurrirse a consejeros técnicos ajenos a la empresa”.

En el párrafo 12 de la Recomendación de la OIT nº 164, que completa el Convenio nº 155, se dispone que deben concederse derechos de información y consulta sobre cuestiones de salud y seguridad a diversas instituciones participativas: delegados de seguridad de los trabajadores, comités de trabajadores de seguridad y salud, comités conjuntos de seguridad y salud, y otras representaciones de los trabajadores. Asimismo, se establecen principios importantes que afectan a la naturaleza y el contenido de la información y la consulta. En primer lugar, estas prácticas deben capacitar a las instituciones de representación mencionadas para “contribuir al proceso de toma de decisiones a nivel de la empresa, en lo que concierne a las cuestiones de seguridad y de salud” [artículo 12(e)].

No se trata simplemente de derechos que deben conocerse y escucharse: los trabajadores y sus representantes deben: “(a) recibir información suficiente sobre las cuestiones de seguridad y salud, tener la posibilidad de examinar los factores que

afectan a la salud y la seguridad de los trabajadores y ser alentados a proponer medidas en este campo”. Asimismo, deben “(b) ser consultados cuando se prevean —y antes de que se ejecuten— nuevas medidas importantes de seguridad y salud, y procurar por su parte conseguir la adhesión de los trabajadores a tales medidas” y “(c) ... cuando se prevean cambios en las operaciones y procesos de trabajo y en el contenido o en la organización del trabajo, que puedan tener repercusiones en la seguridad o la salud de los trabajadores”.

El principio según el cual “el empleador debería informar y consultar previamente a los representantes de los trabajadores de la empresa sobre los proyectos, medidas o decisiones que puedan tener consecuencias nocivas para la salud de los trabajadores, en relación con la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo” (Recomendación de la OIT sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo, 1977 (nº 156), párrafo 21) refleja la idea de una “política eficaz de comunicaciones” establecida en términos generales en el párrafo 8 de la Recomendación de la OIT (nº 129), que debería asegurar que se difundan “informaciones y que se efectúen consultas entre las partes interesadas... antes de que la dirección adopte decisiones sobre asuntos de mayor interés”. Para que estas prácticas sean eficaces, “deberían adoptarse medidas para dar a los interesados una formación sobre la utilización de métodos de comunicación” (párrafo 6).

El enfoque participativo en las relaciones laborales en el área de la salud y la seguridad queda confirmado por otros textos jurídicos internacionales. Un ejemplo significativo al respecto es la Directiva marco 89/391/CEE relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo en los países de la Unión Europea. En el artículo 10 se establece que el empresario adoptará las medidas adecuadas para que los trabajadores y/o sus representantes reciban, de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales, todas las informaciones necesarias correspondientes a los riesgos para la seguridad y la salud, las medidas y actividades de protección o de prevención (y a los primeros auxilios, la lucha contra incendios, la evacuación de los trabajadores y los casos de riesgo inminente y grave). Esta información debe “ofrecerse de forma adecuada a los trabajadores temporales y contratados presentes en el centro de trabajo o en la empresa”. Además, “los trabajadores que desempeñen una función específica en la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, o los representantes de los trabajadores que tengan una función específica en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores” deben tener acceso a la evaluación de los riesgos y a las medidas de protección, a los informes sobre accidentes y enfermedades profesionales sufridos por los trabajadores y a la información procedente de todas las actividades de protección y de prevención, así como de los servicios de inspección y organismos competentes para la seguridad y la salud.

En el artículo 11 de la Directiva de la CE se vincula la consulta y la participación. De hecho, los empresarios “consultarán a los trabajadores y/o sus representantes y permitirán su participación en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y la salud en el trabajo”. Ello implica “la consulta de los trabajadores, el derecho de los trabajadores y/o de sus representantes a formular propuestas, la participación equilibrada de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales”. En el mismo texto se establece que:

(...) los trabajadores o los representantes de los trabajadores que tengan una función específica en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, participarán de forma equilibrada, de conformidad con las

legislaciones y/o los usos nacionales, o serán consultados previamente y a su debido tiempo por el empresario...

El objetivo de estos derechos es cubrir todas las medidas que puedan afectar sustancialmente a la salud y la seguridad, incluida la designación de trabajadores exigida para aplicar ciertas medidas (primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores) y la planificación y la organización de una formación adecuada en materia de salud y seguridad a lo largo de la relación de trabajo (sobre contratación, traslado de puesto de trabajo, introducción de nuevos equipos de trabajo, adopción de nuevas tecnologías).

La opción es clara: no al conflicto, sí a la participación en los aspectos de la salud y la seguridad de las relaciones laborales. Este es el significado de la Directiva marco de la CE, que va más allá de la simple lógica del derecho a la información. El sistema se basa en una forma de consulta genuina, ya que debe producirse "previamente y a su debido tiempo"; en otras palabras, no sólo con anterioridad a la adopción de las decisiones por parte del empresario, sino también con la suficiente antelación para que los trabajadores puedan realizar comentarios y propuestas respecto a dichas decisiones.

Asimismo, en la Directiva se utiliza la expresión ambigua "participación equilibrada", abierta a diversas interpretaciones. La noción es más amplia (o, al menos diferente) a la de la consulta, pero no hasta el punto de constituir una forma de toma de decisiones conjunta, que pueda evitar que las empresas adopten medidas no aprobadas previamente por los trabajadores o sus representantes. Parece claramente una forma de participación que va más allá de la mera consulta (de otro modo, titular el artículo "consulta y participación" carecería de sentido), pero no necesariamente hasta llegar a la toma de decisiones conjunta. En cierta medida, el concepto es vago: comprende diversas formas de participación de los trabajadores que pueden variar considerablemente entre los Estados miembros de la Unión Europea. Además, en cualquier caso, la Directiva no establece la obligación de ofrecer una forma específica de participación equilibrada.

Tanto en los textos de la OIT como de la CE, la información parece concebirse como el suministro de datos, por escrito o en una reunión, por parte de la dirección a los órganos de representación de los trabajadores. La consulta significa el establecimiento normalmente de comités conjuntos, en los que los representantes de los trabajadores no sólo son informados por la dirección, sino también pueden realizar comentarios y esperar una justificación de la misma en el caso en que las opiniones difieran. Obviamente, estos conceptos se apartan del de negociación (en la que se obtiene un resultado contractualmente vinculante en comités conjuntos, que operan a escala empresarial o interempresarial) y el de cogestión (en la que el trabajador tiene derecho a vetar y la adopción de decisiones requiere el acuerdo de ambas partes). En cuanto a las empresas y los grupos de empresas comunitarios, la Directiva del Consejo nº 94/45/CE de 22 de septiembre de 1994 prevé la creación de comités de empresa europeos o procedimientos de información y consulta. La información está relacionada "en particular con las cuestiones transnacionales que afectan significativamente a los trabajadores" [artículo 6(3)]. El tiempo dirá si se utiliza para fines relativos a la salud y la seguridad.

Función de los representantes de los trabajadores en la evaluación de riesgos y en la mejora del medio ambiente de trabajo: registros
El carácter activo de la consulta también se subraya en el artículo 11(3) de la Directiva marco de la CE, en el que se establece que los representantes de los trabajadores que tengan una función específica en materia de protección de la seguridad y de la salud

de los trabajadores "tendrán derecho a solicitar del empresario que tome las medidas adecuadas y a presentarle propuestas en ese sentido para paliar cualquier riesgo para los trabajadores y/o eliminar las fuentes de riesgo".

La Directiva marco, con sus disposiciones sobre gestión de riesgos, aunque asigna claramente la responsabilidad a las empresas, favorece asimismo una mayor participación de los trabajadores y sus representantes en las consultas sobre estrategias de gestión de la salud y la seguridad. Los empresarios deben evaluar los riesgos y presentar sus sistemas de control de riesgos mediante un plan u otro tipo de declaración. En todos los casos, se espera de ellos que consulten con los trabajadores y sus representantes y cuenten con su participación en el diseño, la aplicación y la supervisión de estos sistemas. No obstante, es innegable que esta Directiva, al conferir derechos de participación importantes a los trabajadores, ha adoptado simultáneamente un enfoque de "autoevaluación". Otras directivas de la CE exigen, entre otras cosas, el registro de los resultados de las mediciones y los análisis y estipulan los derechos de acceso de los trabajadores a estos registros.

Por otra parte, en el párrafo 15(2) de la Recomendación de la OIT nº 164 se establece que:

(...) debería exigirse a los empleadores que registren los datos sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo que la autoridad o autoridades competentes consideren indispensables, entre los que podrían incluirse datos sobre todos los accidentes de trabajo producidos y todos los casos de daños para la salud que sobrevengan durante el trabajo o en relación con éste, y que se hallen sujetos a declaración; autorizaciones y exenciones en virtud de las leyes o los reglamentos en la materia, así como las condiciones a que estén sujetas tales autorizaciones y exenciones; certificados relativos al control de la salud de los trabajadores en la empresa, y datos sobre exposición a sustancias y agentes determinados.

En todo el mundo se aplica el principio general según el cual, las empresas están obligadas a llevar registros, por ejemplo, de accidentes y enfermedades profesionales, o sobre la utilización o la existencia de controles biológicos y medioambientales.

Legislación y usos nacionales

Por comparación, hay sistemas de relaciones laborales (p. ej., en Italia) en los que la legislación no confiere derechos de información y consulta en materia de salud y seguridad en el trabajo a los representantes de los trabajadores, aunque tales derechos suelen contemplarse en los convenios colectivos. La legislación italiana otorga a los propios trabajadores el derecho a controlar la aplicación de las normas relativas a la prevención de accidentes y enfermedades profesionales, así como el derecho a elaborar estudios y adoptar las medidas adecuadas encaminadas a salvaguardar la salud y la seguridad en el trabajo. En otros sistemas (p. ej., en el Reino Unido), para lograr la divulgación de la información sobre esta materia prevista en la legislación es necesario primero haber designado representantes de seguridad, y esto sólo es posible si existe un sindicato reconocido en la empresa. En situaciones en las que ésta no reconoce a un sindicato o suspende el reconocimiento necesario, los derechos de información y consulta no pueden ejercerse. Estas experiencias nacionales plantean una cuestión: ¿en qué medida es eficaz la participación de los trabajadores en la salud y la seguridad condicionada por la adopción de disposiciones previstas en la ley? No cabe duda de que un cierto respaldo jurídico puede resultar útil, siendo el alcance óptimo de la legislación probablemente aquél que establece la elección de

representantes de los trabajadores con derechos suficientemente consolidados que les permitan actuar con independencia de la dirección, y, al mismo tiempo, prevé la existencia de diversos sistemas organizativos de participación en los diferentes sectores y empresas.

En general, en los sistemas de relaciones laborales se establece legalmente que los representantes de los trabajadores sean informados y consultados en cuestiones de salud y seguridad. A los comités conjuntos compuestos por representantes de los trabajadores y la dirección se les asignan competencias considerables. En Francia, por ejemplo, los comités de salud, seguridad y condiciones de trabajo pueden proponer medidas preventivas: la empresa que no las acepte debe justificar detalladamente su decisión. No obstante, las pruebas empíricas demuestran que, en ocasiones, los representantes en materia de seguridad resultan más eficaces que los comités, ya que dependen en menor medida de la existencia de una relación de cooperación.

Mediante diversas formas de participación basada en la representación, los trabajadores en general disfrutan de derechos reconocidos en los Convenios y las Recomendaciones de la OIT (además, en su caso, de las directivas de la CE) antes mencionados, con referencia especial a las economías industrializadas de libre mercado. Los representantes de seguridad y los miembros de los comités de empresa tienen derecho a ser informados y consultados por la empresa respecto a todas las cuestiones relativas a su actividad y la mejora de las condiciones de trabajo, incluidas las de salud y seguridad. Tienen derecho a revisar todos los documentos pertinentes que la empresa está obligada a registrar en virtud de la legislación, las declaraciones al respecto y los resultados de las investigaciones efectuadas. Asimismo, pueden solicitar copias de estos documentos en caso necesario.

Eficacia de los derechos de información y de consulta

Aparte de ciertos aspectos específicos (como la utilización de expertos, la participación o la convocatoria de inspecciones o la protección contra las represalias) que afectan enormemente a la eficacia de los derechos de información y de consulta en materia de salud y seguridad, hay otros factores generales que deben tenerse en cuenta al respecto. En primer lugar, el tamaño de la empresa: la eficacia de los controles se reduce en las unidades pequeñas, donde los sindicatos y otras formas de representación de los trabajadores son casi inexistentes. Además, es menos probable que estos centros apliquen lo previsto en la legislación.

En segundo lugar, si los representantes en materia de seguridad están integrados en la organización sindical formal presente en el centro en cuestión, es más probable que logren las mejoras previstas en el medio ambiente de trabajo. En tercer lugar, los regímenes de información y consulta relativos a la salud y la seguridad reflejan el carácter más basado en el conflicto (p. ej., Reino Unido, Italia) o en la cooperación (p. ej., Alemania, países escandinavos, Japón) del sistema de relaciones laborales en los que se aplican. Además, en general, la colaboración entre la dirección y los trabajadores favorece la difusión de la información y la consulta.

En cuarto lugar, no debe subestimarse el papel de la iniciativa de la dirección. Más que por la existencia de derechos reconocidos por la ley, la consulta y la información son eficaces cuando hay una cultura empresarial que las respalda. Las empresas, mediante su actitud respecto a la formación, su compromiso con la divulgación de información y su celeridad al responder las consultas, pueden crear un clima de conflicto o de cooperación. El apoyo jurídico es esencial para garantizar la plena

independencia de los representantes de los trabajadores que actúan en este campo, pero, posteriormente, el éxito de los regímenes de información y consulta depende en gran medida de la opción voluntaria de ambas partes.

Por último, cabe señalar que una condición previa para una representación de los trabajadores eficaz en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo, es la sensibilización de la población trabajadora. Para el éxito de esta forma especializada de representación de los trabajadores, es fundamental que tal necesidad sea percibida y valorada por éstos. Se dispone de pruebas empíricas que ponen de manifiesto la consideración por parte de los trabajadores de la salud y la seguridad como una de las cuestiones más significativas en su vida laboral.

Garantías relativas a la utilización de información

La experiencia comparada demuestra que, en general, se considera que los representantes de los trabajadores infringen su compromiso de confidencialidad si revelan datos relativos a los procesos productivos empresariales y otros secretos profesionales. Además, están obligados a actuar con discreción en lo que se refiere a la información suministrada y que la empresa califica de confidencial. En el Convenio de la OIT nº 155 se reconoce esta obligación al establecer que los representantes en la empresa pueden consultar con sus organizaciones representativas acerca de la información sobre salud y seguridad en el trabajo "a condición de no divulgar secretos comerciales" [artículo 19 (c)].

En algunos sistemas (p. ej., Grecia), los representantes de los trabajadores en los comités de empresa están obligados a no comunicar a terceros la información obtenida que sea de importancia fundamental para la empresa y que, si se divulga, menoscabaría su competitividad. Se espera de los representantes de los trabajadores y de la empresa que decidan conjuntamente qué información debe divulgarse. En otros sistemas (p. ej., Luxemburgo), si los representantes de los trabajadores no están de acuerdo con la clasificación de unos determinados datos como confidenciales, pueden remitir la cuestión a la inspección para que adopte una decisión al respecto.

En algunos países, el deber de confidencialidad sólo es implícito (p. ej., Italia). Asimismo, cuando no se impone específicamente en este sentido (p. ej., Reino Unido), los representantes de los trabajadores no pueden recibir de la empresa información relativa a la salud de las personas (salvo que éstas otorguen su consentimiento), datos que perjudicarían la seguridad nacional o informaciones dañinas para la empresa. Por último (p. ej., en Suecia), es posible que dicho deber no evite que los representantes en materia de seguridad comuniquen ciertas informaciones recibidas al consejo ejecutivo de su sindicato, que quedará obligado asimismo a respetar la confidencialidad.

ASPECTOS DE LA FORMACION VINCULADOS A LAS RELACIONES LABORALES

Mel Doyle

Puede incluirse en la política o el programa general de desarrollo de los recursos humanos un sistema de formación, a escala empresarial, sectorial o nacional. Su aplicación en la práctica será mucho más fácil si se reconoce el permiso educativo remunerado (véase el recuadro). Si su concesión no está reconocida por la legislación nacional (a diferencia de lo que ocurre en Francia y en España, por ejemplo, donde sí se contempla), el permiso para

Aspectos destacados del Convenio de la OIT relativo a la licencia pagada de estudios, 1974 (nº 140)

Objetivo de la norma

Promover la educación y la formación durante la jornada de trabajo con derecho a contraprestación económica.

Obligaciones

Los Estados que ratifiquen el Convenio deben formular y aplicar una política encaminada a promover la concesión de licencias pagadas de estudio para la formación a todos los niveles: educación general, social y cívica; educación sindical.

Al formular esta política, debe tenerse en cuenta la fase de desarrollo y las necesidades específicas de cada país, y debe coordinarse con otras políticas relativas al empleo, la educación y la formación y la jornada de trabajo.

La licencia pagada de estudios no será denegada a un trabajador por razón de su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

La financiación será regular y adecuada.

El período de licencia pagada de estudios tendrá la misma consideración que el período de servicio real, a efectos de la solitud de prestaciones sociales y otros derechos derivados de la relación de trabajo.

**por la directora del capítulo
(extraído del Convenio de la OIT, 1974 (nº 140).**

asistir a la formación adecuada en materia de salud y seguridad en el trabajo debe ser tratado por los representantes de las empresas y los trabajadores en el marco del proceso de negociación colectiva.

En los sistemas de formación negociados se determinan las materias que deben impartirse, así como otros aspectos administrativos, financieros y organizativos. En la formación sobre salud y seguridad en el trabajo deben abordarse las cuestiones siguientes:

- legislación sobre salud y seguridad y medios de aplicación;
- actitudes de las empresas respecto a la salud y la seguridad;
- actitudes de los trabajadores respecto a la salud y la seguridad;
- problemas de salud y seguridad y medios para mejorar las prácticas en esta materia.

Los dos elementos fundamentales en todo planteamiento respecto a la formación son el contenido y el proceso. Ambos están determinados por los objetivos de la actividad pedagógica y las aspiraciones de los participantes y los formadores. El fin último en este caso consiste en contribuir a la mejora de la salud y la seguridad en el lugar de trabajo, por lo que el contenido se basará en la determinación de los medios prácticos para lograrla. Este tipo de enfoque exige una evaluación de los problemas existentes en este campo a los que se enfrentan los trabajadores. En líneas generales, son los siguientes:

- riesgos para la seguridad, como el levantamiento de cargas, el transporte, maquinaria, caídas, las escaleras, etc.;
- problemas y riesgos para la salud, como la tensión ocular, las sustancias químicas, el ruido, el polvo, los dolores musculares, etc.;
- cuestiones de bienestar, como las instalaciones higiénicas, los primeros auxilios, la vivienda.

Este enfoque metodológico facilita el tratamiento sistemático de cuestiones mediante la descripción del problema y el análisis del modo en que se conoció, quien se vio implicado, qué medidas se adoptaron y su resultado.

Una consecuencia importante de este planteamiento es la determinación de prácticas “buenas” y “malas” en materia de salud y seguridad en el trabajo, que, al menos teóricamente, pueden constituir la base para la acción común de empresas y trabajadores. Para aplicar esta metodología, es necesario satisfacer exigencias informativas importantes. Se incluyen entre ellas la obtención de documentación acerca de legislación sobre salud y seguridad, normas e información técnica, y la identificación de otros datos necesarios para eliminar el riesgo o el problema, como los relativos a las políticas o los acuerdos elaborados por otros sindicatos y empresas, soluciones alternativas y estrategias.

Una actividad pedagógica eficaz requiere la utilización de métodos de aprendizaje activo, que se desarrollan sobre la base de la experiencia, las cualificaciones, el conocimiento, las actitudes y los objetivos de los participantes. La experiencia y los conocimientos se revisan, las actitudes se analizan y las cualificaciones se desarrollan y mejoran mediante el trabajo colectivo. Como parte del proceso, se anima a los participantes a aplicar los resultados de su actividad pedagógica en su medio ambiente de trabajo. De esta forma, se hace hincapié en los resultados prácticos y en su contenido relevante.

Las preguntas que el formador y los alumnos deben plantearse respecto al proceso y el contenido son: ¿qué logramos que pueda ser aplicado a nuestro medio ambiente de trabajo? ¿mejora la formación nuestras cualificaciones y conocimientos? ¿nos ayuda a actuar con mayor eficacia en nuestro medio ambiente de trabajo?

El formador debe abordar estas cuestiones en las fases de planificación, aplicación y evaluación del programa de formación y el proceso metodológico anima a los participantes a plantearse las mismas preguntas en el proceso de la actividad pedagógica.

Este método, al que suele denominarse “aprendizaje activo”, se basa en gran medida en las experiencias, las actitudes, las cualificaciones y los conocimientos de los participantes; por tanto, las actividades de formación deben integrarlo. En los programas de salud y seguridad en el trabajo, pueden incluirse las actividades esbozadas en la Tabla 21.1.

La formación en materia de salud y seguridad en el trabajo puede desarrollar la sensibilización de los trabajadores y las empresas respecto a las distintas cuestiones y ofrecer una base para la acción común y el acuerdo sobre el modo de superar los problemas. En la práctica, las buenas prácticas en dicha materia no sólo facilitan la mejora del medio ambiente de trabajo y posibles aumentos de productividad, sino que también fomentan una actitud más positiva de los interlocutores sociales respecto a las relaciones laborales.

ASPECTOS DE LA INSPECCION DE TRABAJO VINCULADOS A LAS RELACIONES LABORALES

María Luz Vega Ruiz

El papel fundamental desempeñado por la inspección de trabajo en el desarrollo de las relaciones laborales es indiscutible; de hecho, la historia de la legislación laboral es la historia del sistema de inspección de trabajo. Antes de la creación de los primeros

Tabla 21.1 • Actividades prácticas – formación en materia de salud y seguridad.

Actividad	Cualificaciones afines
Determinación de riesgos	Análisis crítico
	Puesta en común de la información
	Análisis de la información
Resolución de problemas	Análisis crítico
	Puesta en común de la información
	Colaboración
	Desarrollo de estrategias
Búsqueda de información	Utilización de recursos
	Capacidad investigadora
	Reciclado de la información
Formación de actitudes	Análisis crítico
	Reevaluación de actitudes
	Argumentación y debate eficaces

cuerpos de inspección de trabajo, las leyes laborales eran meras declaraciones de objetivos cuyo incumplimiento no daba lugar a la sanción. El verdadero derecho del trabajo surge cuando se encarga a un órgano específico que garantice el cumplimiento de las normas, dando vigencia a la ley mediante la imposición de sanciones jurídicas.

Los primeros intentos nacionales de establecimiento de un sistema de inspección de trabajo se basaron en la creación de órganos voluntarios que actuaban gratuitamente para proteger a las mujeres y los niños empleados en la industria y que constituyeron una respuesta a la naturaleza peculiar del liberalismo económico. La experiencia pronto impuso la necesidad de crear un órgano de carácter coercitivo que fuera realmente capaz de proteger a la población activa en su conjunto. La primera ley en la que se previó la creación de un cuerpo oficial de inspectores de trabajo se promulgó en el Reino Unido en 1878, debido a que los requisitos relativos a la designación de personal responsable no se habían cumplido fielmente y, por tanto, las medidas de protección no se habían aplicado. La ley confería a los inspectores las competencias básicas siguientes: acceso ilimitado a las fábricas, libertad para interrogar a trabajadores y empresarios, y capacidad para exigir la presentación de documentos, resolver conflictos y determinar las infracciones de la legislación.

En los años posteriores, la evolución de los diversos reglamentos dio lugar a la consolidación de la autoridad de los inspectores de trabajo como funcionarios administrativos, excluyendo y suprimiendo gradualmente su función como jueces. Comenzó a arraigar la idea del inspector como un funcionario remunerado, pero también como un participante en el sistema de relaciones laborales, responsable de garantizar que la Administración muestre su lado humano mediante su actuación directa en el lugar de trabajo. Con este objetivo en mente, la inspección de trabajo se transformó en un órgano básico para el desarrollo y la aplicación de la legislación; se convirtió, de hecho, en un pilar fundamental de la reforma social.

Este concepto dual de sus actividades (control estricto y observación activa de los hechos) revela los orígenes de la actividad de inspección en las instituciones jurídicas. Por una parte, la inspección de trabajo basa su actividad en textos jurídicos claros y específicos que deben aplicarse; por la otra, la correcta articulación y ejercicio de sus funciones le lleva a interpretar la letra de

la ley por medio de la acción directa. El inspector debe conocer no sólo la letra, sino también el espíritu de la ley y, por tanto, ha de ser sensible a la situación laboral y poseer un conocimiento exhaustivo, no sólo de las normas, sino también de los procedimientos técnicos y productivos. Así, la inspección de trabajo constituye un órgano de la política de trabajo, pero también una institución creativa de progreso, progreso que resulta fundamental para la propia evolución del derecho del trabajo y las relaciones laborales.

La evolución del mundo del trabajo ha seguido arraigando y reforzando el papel de la inspección como un órgano de control independiente, situado en pleno ámbito de las relaciones laborales. De modo paralelo, la modificación y el cambio de este mundo generan nuevos objetivos y formas de relación interna en el complejo microcosmos que representa el lugar de trabajo. El concepto original de un tipo de relación paternalista entre el inspector y los sometidos a la inspección dió paso pronto a una acción más participativa de los representantes de las empresas y los trabajadores y al fomento, por parte de los inspectores, de la intervención de los interlocutores interesados en sus actividades. Por consiguiente, desde un principio se asignó a los inspectores de trabajo el papel de conciliadores en los conflictos colectivos en la legislación de muchos países.

Junto a la consolidación del papel del inspector público, los avances logrados en el movimiento sindical y en las organizaciones profesionales suscitaron un mayor interés por parte de los propios trabajadores en la participación activa en la inspección. Después de varios intentos de éstos para incorporarse a la acción de inspección directa (p. ej., designación de trabajadores inspectores como los que existían en los países comunistas), acabó favoreciéndose el estatuto independiente y objetivo de la inspección y su transformación definitiva en un órgano público. Con todo, la actitud participativa de los representantes de los trabajadores y de las empresas no se perdió en sus contactos con la nueva institución: la inspección, además de una entidad independiente, se convirtió en un interlocutor que ocupa un puesto especial en el diálogo entre dichos representantes.

Desde este punto de vista, la inspección se desarrolló progresiva y paralelamente a la evolución económica y social. Por ejemplo, la tendencia proteccionista del Estado en el primer tercio del siglo XX dio lugar a la adopción de modificaciones sustanciales en la legislación laboral, añadiéndose un número considerable de licenciados a los profesionales previamente registrados como inspectores. Una consecuencia inmediata de estos acontecimientos fue la creación de una verdadera administración laboral. Igualmente, es obvio que la aparición de nuevas formas de organización del trabajo y la presión ejercida por las fuerzas de mercado sobre el servicio público al final del presente siglo, han repercutido en la inspección de trabajo de muchos países.

La inspección, concebida inicialmente como un órgano constituido por controladores jurídicos, ha modificado su actividad con el tiempo y se ha convertido en un mecanismo útil e integrado que responde a las necesidades tecnológicas de las nuevas formas de trabajo. De este modo, la legislación laboral también se ha ampliado, adaptándose a las nuevas exigencias de la producción y los servicios e incorporando normas de carácter técnico. A esta razón obedece la intervención de ciencias afines: la sociología del trabajo, la ergonomía, la salud y la seguridad en el trabajo, la economía del trabajo, etc. Con las nuevas prioridades y perspectivas, que trascienden al ámbito jurídico, el inspector se ha transformado en un elemento activo dedicado a una auténtica aplicación de las normas en los lugares de trabajo, no sólo en virtud de la imposición de sanciones, sino también como asesor de los representantes de las empresas y los trabajadores.

Generalistas frente a especialistas

En las legislaciones nacionales se han adoptado dos planteamientos organizativos diferentes respecto a la inspección: la inspección generalista (surgida en la Europa continental) y la especializada (originada en el Reino Unido). Sin entrar en los argumentos relativos a las ventajas de uno u otro sistema, la terminología utilizada en su denominación revela la adopción de dos perspectivas completamente dispares. Por una parte, en el enfoque generalista (también denominado unitario), la acción de inspección es realizada por una sola persona asistida por diversas instituciones técnicas, en el supuesto de que la evaluación general de un único inspector puede ofrecer una base más lógica y coherente para la solución de los problemas laborales. El inspector generalista es un árbitro (en el sentido de la palabra utilizada en la antigua Roma) que, previa consulta a los órganos especializados pertinentes, intenta responder a las dificultades y los problemas planteados por un lugar de trabajo concreto. Aborda directamente los conflictos vinculados a las relaciones laborales. En cambio, en el enfoque especializado, se emprenden acciones directas mediante la utilización de un inspector eminentemente técnico, que debe resolver problemas específicos con una perspectiva más limitada. Por otra parte, las cuestiones puramente vinculadas a las relaciones laborales son tratadas por mecanismos bipartitos y, en ocasiones, tripartitos (empresas, sindicatos y otros organismos públicos) que intentan resolver los conflictos por medio del diálogo.

A pesar de las diferencias entre estas dos tendencias, el punto de convergencia radica en que el inspector sigue siendo una expresión viva de la ley. En el sistema de inspección generalista, la posición central de quien la ejerce le permite a éste reconocer las necesidades inmediatas y realizar las modificaciones pertinentes. La situación en Italia es particularmente ilustrativa de este enfoque: la legislación capacita al inspector para adoptar decisiones ejecutivas que complementen las disposiciones generales y a sustituir otras disposiciones más específicas. En el caso de la inspección especializada, el conocimiento exhaustivo del inspector acerca del problema y de las normas técnicas, le permiten evaluar la posibilidad de incumplimiento de los requisitos jurídicos y la prevención de riesgos, y proponer soluciones alternativas para su aplicación inmediata.

La función actual de la inspección

El papel esencial desempeñado por el inspector significa que, además de su función de supervisión, éste se convierte con frecuencia en un pilar de apoyo para las instituciones sociales existentes en el ámbito laboral. Aparte de la función de control general de los requisitos jurídicos relativos a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores, la inspección de numerosos países supervisa el cumplimiento de otros requisitos vinculados con los servicios sociales, el empleo de trabajadores extranjeros, la formación profesional, la seguridad social, etc. Para ser eficaz, la inspección de trabajo debe tener las características enunciadas en el Convenio sobre la inspección de trabajo de la OIT, 1947 (nº 81): dotación de personal suficiente, independencia, formación y recursos adecuados y las competencias necesarias para llevar a cabo inspecciones y obtener soluciones a los problemas planteados.

En muchos países, a los servicios de inspección también se les asignan competencias en materia de resolución de conflictos laborales, participación en la negociación de convenios colectivos a solicitud de las partes, actividades relativas a la recogida y evaluación de datos socioeconómicos, redacción de memorias, asesoramiento técnico especializado en su ámbito de actuación a la Administración laboral y otras funciones de carácter estrictamente administrativo. Esta amplitud y multiplicidad de tareas se deben a la asunción del concepto de inspector como experto en

relaciones laborales dotado de conocimientos técnicos específicos. Asimismo, refleja una visión especial de un marco de funcionamiento de las empresas en el que la inspección constituye la institución ideal para evaluar y resolver las dificultades relacionadas con el trabajo. No obstante, este carácter multidisciplinario da lugar en algunos casos al planteamiento de un problema básico: la dispersión. Puede cuestionarse si los inspectores de trabajo, obligados a asumir varias responsabilidades, no corren el riesgo de tener que favorecer las actividades de naturaleza económica o de otro tipo en detrimento de las que deberían constituir la esencia de su misión.

La principal controversia respecto a la determinación de las funciones típicas y prioritarias de la inspección, se centra en la función de conciliación de los conflictos laborales. Aunque las labores de seguimiento y supervisión forman parte sin duda de la actividad diaria del inspector, no es menos cierto que el lugar de trabajo es el centro de conflicto laboral, ya sea individual o colectivo. Por tanto, se plantea la cuestión de si la actividad de control y evaluación de la inspección no implica en cierta medida la adopción de acciones "paliativas" aplicadas a los conflictos. Analicemos un ejemplo: el inspector que sugiere la aplicación de ciertos requisitos legales relativos al ruido responde en muchos casos a las quejas planteadas por los representantes de los trabajadores, que consideran que un nivel de decibelios elevado afecta al rendimiento en el trabajo. Al asesorar a la empresa, el inspector propone una medida para resolver un conflicto específico generado en las relaciones de trabajo ordinarias. La solución puede o no ser adoptada por la empresa, sin perjuicio del posterior inicio de acciones legales en el caso de incumplimiento. De modo similar, una visita de un inspector a un lugar de trabajo para analizar si se ha producido un acto de discriminación antisindical tiene como objetivo el diagnóstico y, si es posible, la eliminación de las diferencias internas que hayan surgido en este sentido.

¿En qué medida difiere la prevención y la solución de conflictos de la actividad diaria del inspector? La respuesta no es clara. La estrecha interrelación de todas las esferas que forman parte del ámbito laboral da lugar a que la inspección no sea únicamente una expresión viva de la ley, sino también una institución fundamental en el sistema de relaciones laborales. Un órgano de inspección que analice el mundo laboral en su conjunto podrá contribuir a la consecución de condiciones de trabajo mejores, un medio ambiente de trabajo seguro y, como resultado, la optimización de las relaciones laborales.

CONFLICTOS COLECTIVOS POR CUESTIONES DE SALUD Y SEGURIDAD

Shauna L. Olney

En los últimos años, en la legislación, en los instrumentos internacionales y en la bibliografía en general se ha subrayado la importancia de la información, la consulta y la cooperación entre trabajadores y empresas. Se ha hecho hincapié en la prevención de los conflictos más que en su resolución. Para algunos, en el área de la salud y la seguridad en el trabajo, los intereses de trabajadores y empresas convergen y, por tanto, los conflictos pueden eludirse con mayor facilidad. No obstante, se plantean conflictos de todos modos.

La relación de empleo es objeto de intereses y prioridades divergentes y cambiantes, incluidos los aspectos relativos a la salud y la seguridad. Por tanto, existe la posibilidad de desacuerdo o discrepancia que puede desembocar en un conflicto laboral. Aunque puede haber consenso respecto a la

importancia de las cuestiones de salud y seguridad en general, puede surgir la desavenencia acerca de la necesidad de adoptar medidas específicas o de su aplicación, sobre todo cuando éstas exigen la dedicación de tiempo o dinero adicionales o la producción puede reducirse. Al abordar la salud y la seguridad, hay pocos conceptos absolutos: qué constituye un riesgo “aceptable”, por ejemplo, es relativo. Se debate dónde trazar los límites de ciertas cuestiones, especialmente debido a la posibilidad de que situaciones complejas tengan que abordarse con una asistencia técnica limitada y una falta de pruebas científicas concluyentes. Asimismo, la percepción en este campo cambia continuamente como resultado de la utilización de nuevas tecnologías, la investigación médica y científica, la modificación de las actitudes sociales, etc. En consecuencia, la probabilidad de divergencia de opiniones y conflicto en este ámbito es elevada.

En todas las áreas de las relaciones laborales, pero quizá especialmente en lo que se refiere a la salud y la seguridad, la resolución equitativa y eficaz de los conflictos es esencial. Estos pueden superarse en una fase temprana, como resultado de la sensibilización de una de las partes respecto a factores importantes propiciada por la otra. Esta solución puede adoptarse formal o informalmente. Asimismo, los conflictos pueden abordarse mediante el recurso a procedimientos internos de presentación de reclamaciones en los que, normalmente, participa personal directivo cada vez de superior categoría. La conciliación o la mediación puede ser necesaria para facilitar la resolución del conflicto o es posible que se adopte una solución impuesta por un tribunal o un árbitro. En el área de la salud y la seguridad, la inspección de trabajo también puede desempeñar un papel importante en la resolución de conflictos. Algunos de éstos pueden dar lugar a la interrupción del trabajo, que, en el caso de la salud y la seguridad, puede o no ser considerada jurídicamente como huelga.

Categorías de conflicto

En la esfera de la salud y la seguridad, pueden plantearse varios tipos de conflictos. Aunque las categorías no siempre son obvias, asignar al conflicto una determinación específica suele ser importante para determinar los mecanismos de resolución que deben aplicarse. En general, los conflictos pueden clasificarse en individuales y colectivos, en función de quién los inicia o tiene la competencia para iniciarlos. En general, un conflicto individual afecta a un trabajador en concreto, y uno colectivo afecta a un grupo de trabajadores, normalmente representados por un sindicato. A menudo se hace otra distinción entre los conflictos de derechos y los conflictos de intereses. En el primer caso (también denominados conflictos jurídicos) está en juego la aplicación o la interpretación de derechos recogidos en la legislación o en las disposiciones de un contrato de empleo o un convenio colectivo. En un conflicto de intereses, se debate la creación de derechos u obligaciones o la modificación de los ya vigentes. Estos surgen fundamentalmente en relación con la negociación colectiva.

En ocasiones, la definición de un conflicto como colectivo o individual determina la elección de los procedimientos de resolución; no obstante, la importancia suele radicar en la interrelación entre categorías: conflictos colectivos de derechos, conflictos colectivos de intereses y conflictos individuales de derechos reciben habitualmente un tratamiento distinto. En este artículo sólo se analizan las dos primeras categorías, pero debe tenerse en cuenta que algunas fases del proceso de conflicto colectivo coinciden con las correspondientes a los conflictos individuales.

El carácter colectivo o individual puede depender de que la legislación permita a los sindicatos plantear un conflicto sobre la cuestión objeto de debate. En varios países, con el fin de obtener la autorización necesaria para negociar sobre salud y seguridad y otros aspectos, los sindicatos deben registrarse ante la

Administración pública o ser reconocidos como representantes de un determinado porcentaje de los trabajadores afectados. En algunos países, estos requisitos previos se aplican asimismo a la autorización para plantear conflictos de derechos. En otros, la empresa debe acceder voluntariamente a tratar con el sindicato antes de que éste pueda actuar en nombre de los trabajadores.

Un sindicato puede iniciar procedimientos para resolver un conflicto colectivo de derechos en el que están en juego las obligaciones en materia de salud y seguridad que afectan al lugar de trabajo en su conjunto: por ejemplo, si existe una disposición en el convenio colectivo o en la legislación en la que se establece que los niveles de ruido no pueden exceder de un límite determinado y la empresa no la cumple, deben tomarse precauciones especiales respecto a la maquinaria, o suministrarse equipos de protección personal. También pueden plantearse conflictos colectivos de derechos, por ejemplo, cuando la empresa no consulta con los representantes o los comités de salud y seguridad, ni les informan de acuerdo con lo establecido en la legislación o el convenio colectivo. En algunos países, una presunta infracción del convenio colectivo, dada su naturaleza, puede ser considerado un conflicto colectivo, sobre todo si afecta a la puesta en práctica de disposiciones de aplicabilidad general como las relativas a la salud y la seguridad, incluso aunque, en realidad, sólo un trabajador resulte perjudicado de forma inmediata y directa por la contravención de la empresa. El incumplimiento de las disposiciones jurídicas puede considerarse colectivo si el sindicato, en caso de que esté facultado, actúa en nombre de todos los trabajadores afectados.

Los conflictos colectivos de intereses sobre cuestiones de salud y seguridad también pueden adoptar muchas formas. Suelen plantearse a consecuencia de las negociaciones entre los sindicatos y la empresa sobre la constitución o las competencias de un comité de salud y seguridad, la introducción de nuevas tecnologías, las medidas específicas para el tratamiento de los materiales peligrosos, el control medioambiental, etc. Las negociaciones pueden centrarse en la adopción de declaraciones generales de principios relativas a la salud y la seguridad, la obtención de mejoras específicas o la fijación de límites. Cuando las partes llegan a un atolladero en las negociaciones, el tratamiento del conflicto se considera una extensión de la libertad de negociar colectivamente. En el Convenio sobre el fomento de la negociación colectiva, 1981 (nº 154), la OIT destaca la importancia de establecer órganos y procedimientos para la resolución de los conflictos laborales como parte del proceso de fomento de la negociación colectiva [artículo 5(2) (e)].

Procedimientos de reclamación

El término procedimiento de reclamación suele utilizarse para hacer referencia a los procedimientos internos establecidos en el convenio colectivo para resolver los conflictos relativos a su aplicación o interpretación (conflictos de derechos). No obstante, suelen adoptarse procedimientos semejantes incluso en caso de ausencia de un sindicato o un convenio colectivo, con el fin de abordar los problemas quejas de los trabajadores, ya que se consideran un medio más justo y menos costoso de resolución de conflictos que el litigio (McCabe 1994). Normalmente, los convenios colectivos prevén el tratamiento de las reclamaciones a través de un procedimiento de varias fases en el que participan jerarquías de la organización cada vez más elevadas. Por ejemplo, un conflicto sobre salud y seguridad puede dirigirse en primer lugar al supervisor inmediato. Si no se resuelve en esta fase inicial, el supervisor y el representante de salud y seguridad pueden emprender una investigación, cuyos resultados se remiten a un directivo o, quizá, al comité competente en la materia. Si el conflicto sigue sin resolverse, puede intervenir una escala directiva superior. Es posible que existan varias fases que deban

superarse antes de poner en marcha procedimientos externos. El convenio puede establecer la intervención de terceros en calidad de agentes de inspección, conciliación y arbitraje, aspectos que se analizarán más adelante.

En la Recomendación sobre el examen de reclamaciones dentro de la empresa con vistas a su solución, (nº 130), adoptada en 1967 por la OIT, se subraya la importancia de los procedimientos de reclamación en los conflictos de derechos, ya sean individuales o colectivos. Se afirma que las organizaciones o los representantes de los trabajadores en la empresa deben asociarse con las empresas en la creación y la aplicación de procedimientos de reclamación en el centro de trabajo. Se insta a la adopción de procedimientos rápidos y sencillos. Cuando se agotan los procedimientos en la empresa, sin alcanzar una solución aceptable por ambas partes, la Recomendación prevé la aplicación de otros encaminados a la consecución de una solución definitiva, que incluyen el análisis conjunto del caso por parte de las organizaciones de empresarios y de trabajadores, la conciliación o el arbitraje y el recurso a la magistratura de trabajo u otras instancias judiciales.

Conciliación y mediación

Los convenios colectivos o la legislación pueden exigir la remisión de los conflictos colectivos a sistemas de conciliación o mediación antes de aplicar otros procedimientos de resolución. Incluso en el caso de que no se imponga esta obligación, las partes pueden solicitar voluntariamente un conciliador o mediador, un tercero imparcial, que les ayude a reducir sus diferencias y, en última instancia, a llegar a un acuerdo. En algunos sistemas de relaciones laborales, se distingue, al menos en teoría, entre conciliación y mediación, aunque en la práctica el límite es difícil de determinar. El papel de los conciliadores consiste en reabrir las líneas de comunicación, si han quedado cortadas, para ayudar a las partes a encontrar una base común que les permita alcanzar un consenso y, quizá, adoptar una decisión sobre la cuestión de hecho. No obstante, el conciliador no presenta propuestas formales para resolver el conflicto (aunque en la realidad, rara vez se adopta una actitud tan pasiva). De un mediador, por su parte, se espera que proponga las condiciones del acuerdo, aunque las partes siguen siendo libres para aceptarlas o rechazarlas. En muchos países no se establece una distinción real entre conciliación y mediación y tanto conciliadores como mediadores tratan de ayudar a las partes a encontrar una solución a su conflicto, utilizando la táctica más adecuada en cada momento, unas veces basada en la pasividad y otras en la presentación de propuestas de resolución.

La conciliación es uno de los procedimientos de utilización más difundida y se considera uno de los más eficaces para la resolución de conflictos de intereses. En el proceso de negociación colectiva, puede valorarse como la continuación de las negociaciones con la ayuda de una parte neutral. En un número cada vez mayor de países, la conciliación también se utiliza en las fases iniciales de la resolución de conflictos de derechos. La Administración puede poner a disposición servicios de conciliación o establecer un órgano independiente que los preste. En algunos países, los inspectores de trabajo participan en el proceso de conciliación.

La OIT, a través de la adopción de la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (nº 92) defiende la conveniencia de establecer organismos de conciliación voluntaria, gratuitos y expeditivos, "con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores" (párrafos 1 y 3). El papel de la conciliación para garantizar el ejercicio eficaz del derecho a la negociación colectiva se recoge en la Carta Social Europea [10 de octubre de 1961, artículo 6(3)].

Arbitraje

El arbitraje exige la intervención de un tercero neutral que, a pesar de no ser miembro de la judicatura, está autorizado para imponer decisiones. En varios países, casi todos los conflictos de derechos derivados de la aplicación o la interpretación de los convenios colectivos se abordan mediante el arbitraje vinculante, en ocasiones a continuación de una fase obligatoria de conciliación que se ha mostrado ineficaz. El arbitraje se ofrece en muchos países como procedimiento voluntario, mientras que en otros es obligatorio. En los casos en que se impone como método de resolución de conflictos de intereses, suele limitarse a la función pública o a los servicios esenciales. Con todo, en algunos países, sobre todo en los que se encuentran en desarrollo, el arbitraje de los conflictos de intereses se aplica con más generalidad.

El arbitraje se aborda en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (nº 92). Como en el caso de la conciliación, en la Recomendación se alude a los conflictos remitidos voluntariamente al proceso de arbitraje y se establece que, en estos casos, las partes deben abstenerse de convocar huelgas o efectuar cierres durante el procedimiento y aceptar el laudo arbitral correspondiente. El carácter voluntario de la remisión al arbitraje también se destaca en la Carta Social Europea (ibíd.). Si una de las partes o la Administración pueden iniciar el procedimiento de arbitraje, éste se considera obligatorio. El Comité de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de los Convenios y las Recomendaciones ha declarado que, en el caso de los conflictos de intereses, el arbitraje obligatorio es, en general, contrario a los principios del Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (nº 98), ya que invalida la autonomía de las partes negociadoras (OIT 1994b). Un laudo definitivo que vincula a las partes interesadas, si éstas no han remitido voluntariamente el conflicto al procedimiento de arbitraje, puede asimismo considerarse como una limitación injustificada del derecho de huelga. El Comité de Expertos ha declarado que "tal prohibición limita gravemente los medios de que disponen los sindicatos para fomentar y defender los intereses de sus miembros, así como su derecho a organizar sus actividades y formular sus programas, y no es compatible con el artículo 3 del Convenio nº 87 [Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948 (nº 87)]." (ibíd., párrafo 153).

Autoridades de la administración de trabajo

En la mayoría de los países, la administración de trabajo tiene diversas competencias y una de las más importantes consiste en la inspección de los centros para garantizar el cumplimiento de la legislación sobre empleo, en particular la referida a la salud y la seguridad. Los inspectores no necesitan un conflicto laboral para intervenir. No obstante, cuando en un conflicto se declara una infracción de la legislación o de un convenio, estos funcionarios pueden desempeñar un papel importante en su solución.

En la resolución de conflictos, las autoridades de la administración de trabajo suelen cumplir un papel más activo respecto a la salud y la seguridad que en otras áreas. El papel del inspector en los conflictos puede definirse en los convenios colectivos o en la legislación sobre salud y seguridad, sobre derecho del trabajo en general, sobre indemnización de los trabajadores o sobre aspectos específicos. En algunos países, el representante o el comité de salud y seguridad tiene derecho a remitir sus reclamaciones contra la empresa al inspector de trabajo u otro funcionario público competente en materia de trabajo o salud y seguridad. Puede solicitarse al inspector que intervenga en los casos en que, presuntamente, no se cumplen las disposiciones relativas a salud y seguridad. Asimismo, puede pedirse a las autoridades de la administración de trabajo que intervengan en

virtud de su competencia en los regímenes públicos de indemnización de los trabajadores.

Los inspectores pueden estar autorizados para dictar órdenes de mejora, prohibición o detención del trabajo, imponer multas e incluso, iniciar procesamiento. Pueden emprenderse procedimientos civiles o penales en función del carácter de la infracción, la gravedad de sus consecuencias, el conocimiento previo de la probable repercusión y su reiteración. Normalmente, la decisión de un inspector puede ser revisada en recurso de apelación a una instancia pública superior o un órgano o tribunal especializado en trabajo o salud y seguridad. En ciertos sectores pueden coexistir mecanismos administrativos y de apelación independientes (p. ej., la minería).

En la Recomendación sobre la inspección de trabajo, 1947 (nº 81) de la OIT, se fomenta la colaboración entre los altos funcionarios de la inspección de trabajo y los representantes de las empresas y los trabajadores. La Directiva Marco de la Unión Europea nº 89/391/CEE sobre salud y seguridad adoptada en 1989 establece que los trabajadores y sus representantes tengan derecho a recurrir a la autoridad competente en materia de salud y seguridad en el trabajo si consideran que las medidas adoptadas por el empresario no son suficientes para garantizar la salud y la seguridad en el trabajo. De acuerdo con la Directiva, los representantes de los trabajadores deben tener la posibilidad de presentar sus observaciones durante las visitas de inspección efectuadas por la autoridad competente [artículo 11(6)].

Tribunales ordinarios y tribunales de trabajo

Puesto que en los conflictos de derechos se ponen en juego derechos y obligaciones preexistentes, el principio general que subyace a su resolución es que deben ser solventados en última instancia por tribunales o árbitros y no mediante acciones de reivindicación, como una huelga. En algunos países se establece que los tribunales ordinarios resuelvan judicialmente los conflictos de derechos, sin tener en cuenta su vinculación a las relaciones laborales. No obstante, en muchos otros, el Tribunal de trabajo (también denominado “Juzgado de lo social”) o tribunales especializados se encargan de esta clase de conflictos. Pueden ocuparse de los conflictos de derechos en general o sólo de ciertos tipos, como las denuncias de disciplina injustificada o de despido improcedente. La razón principal para disponer de estos órganos judiciales especializados es la necesidad de aplicar procedimientos rápidos, baratos e informales y contar con un servicio centrado específicamente en las cuestiones laborales. Los retrasos y los gastos que genera el sistema judicial ordinario no se consideran aceptables para tratar aspectos del empleo, que constituye un área de crucial importancia para la vida de una persona y que conlleva la existencia de una relación que debe mantenerse incluso después de la resolución del conflicto. La jurisdicción sobre conflictos colectivos de derechos puede dividirse entre los tribunales ordinarios y los tribunales de trabajo: por ejemplo, en algunos países, los únicos conflictos colectivos que se someten a la competencia del Tribunal de trabajo son los que derivan de un presunto incumplimiento del convenio colectivo, dejando la resolución de las infracciones de las disposiciones jurídicas a los tribunales ordinarios.

A menudo, los representantes de los trabajadores y de las empresas, así como un juez independiente, son miembros de los tribunales de trabajo. Asimismo, existen tribunales compuestos exclusivamente por los representantes de los trabajadores y de las empresas. Con esta composición bipartita o tripartita se pretende garantizar que los miembros tengan conocimientos técnicos en materia de relaciones laborales y, por tanto, que las cuestiones pertinentes sean analizadas y abordadas a la luz de realidades prácticas. Además, esta composición ayuda a dar

credibilidad y capacidad de persuasión a las decisiones adoptadas. Los representantes de las empresas y los trabajadores pueden asumir las mismas competencias en la determinación del resultado del conflicto o sólo tener derecho a actuar en calidad de asesores. En otros países, los jueces neutrales respecto a ambas partes de las relaciones laborales resuelven los conflictos colectivos de derechos.

En algunos países, los tribunales de trabajo se ocupan tanto de los conflictos colectivos de derechos como de los conflictos de intereses. Como ya se ha mencionado respecto al arbitraje, cuando los fallos son vinculantes en materia de conflictos de intereses, se menoscaba el carácter voluntario de la negociación colectiva.

Suspensiones del trabajo

Una suspensión del trabajo concertada puede tener lugar por diversas razones. Habitualmente, se considera como una forma de presión sobre la empresa para que acepte ciertas condiciones una vez que se ha alcanzado un atolladero en el proceso de negociación colectiva. En la mayoría de los países, esta acción recibe la denominación de huelga y se valora como un medio legítimo a disposición de los trabajadores y sus organizaciones para promover y proteger sus intereses.

El derecho de huelga se reconoce expresamente como derecho general en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [16 de diciembre de 1966, artículo 8(1) (d)]. En la Carta Social Europea (supra, artículo 6 (4)) se vincula el derecho de huelga con el derecho a la negociación colectiva y se declara que los trabajadores y las empresas deben gozar del derecho a la acción colectiva en los casos de conflictos de interés, sin perjuicio de las obligaciones que se deriven del convenio colectivo. La Carta de la Organización de Estados Americanos [30 de abril de 1948, artículo 43 c)] define el derecho de huelga como un elemento integral de la libertad de asociación, junto con el derecho de negociación colectiva. El Comité de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración, han reconocido el derecho de huelga como originado en los principios de libertad de asociación establecidos en el Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, 1948 (nº 87), aunque este derecho no se menciona específicamente en el texto del Convenio. El Comité de Expertos ha declarado que “una prohibición general de la huelga constituye una restricción considerable de las oportunidades de que disponen los sindicatos para promover y defender los intereses de sus afiliados... y del derecho de estas entidades a organizar sus actividades” (OIT 1994b, párrafo 147).

En algunos países, el derecho de huelga corresponde a los sindicatos y, por tanto, las que no son organizadas o autorizadas por estas instituciones se consideran “informales” o ilícitas. En otros, por el contrario, el derecho de huelga es individual, aunque suela ejercerlo un grupo, en cuyo caso la distinción entre huelgas “oficiales” e “informales” no tiene mucho sentido.

Incluso cuando el derecho de huelga es reconocido en principio, ciertas categorías de trabajadores pueden quedar excluidos de su disfrute, como los miembros de la policía y las fuerzas armadas o los altos funcionarios públicos. Asimismo, este derecho puede estar sujeto a ciertas limitaciones de procedimiento, como la exigencia de una notificación previa o la celebración de una votación para comprobar el apoyo a la huelga. En varios países, las partes están obligadas a abstenerse de convocar una huelga o realizar un cierre, plenamente o en lo que se refiere a ciertas cuestiones reguladas en un convenio colectivo en vigor. Esta “obligación de paz” suele estipularse específicamente en la legislación o en los convenios colectivos, o

puede deducirse de la interpretación judicial. El derecho de huelga en muchos países se encuentra gravemente restringido e incluso prohibido, en los servicios esenciales

Esta restricción es conforme con los principios de la OIT si los servicios a los que se aplica son sólo aquéllos cuya suspensión puede poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud del conjunto o de una parte de la población. (OIT 1994b, párrafo 159).

En cuanto a los conflictos en materia de salud y seguridad debe distinguirse entre los relativos a la negociación de ciertos derechos (por ejemplo, la determinación de las funciones precisas de un representante de seguridad en la aplicación de una política general de salud y seguridad) y los que tienen que ver con situaciones de riesgo inminente. Cuando existe una situación peligrosa, o se cree que existe, la legislación y los convenios colectivos prevén en general la concesión a los trabajadores del derecho a suspender la actividad. Esta interrupción suele considerarse como un derecho individual del trabajador o los trabajadores que están afectados directamente por un riesgo. Existen varias fórmulas para justificar la suspensión del trabajo. La creencia sincera en la existencia de peligro puede bastar o es posible que haya que demostrar la existencia de un peligro objetivo. Respecto a quien está en peligro, los trabajadores pueden dejar de trabajar si están sometidos a una amenaza inmediata, si bien el derecho puede ser más amplio e incluir la posibilidad de que se provoque peligro para los demás. En general, las suspensiones colectivas del trabajo por solidaridad (huelgas de apoyo) no se prevén en las disposiciones (y, por tanto, pueden considerarse ilícitas), pero, de hecho, sí se convocan. La facultad de suspender el trabajo también puede asignarse a los representantes en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo. El trabajo puede ser interrumpido pendiente de una decisión definitiva adoptada por las autoridades administrativas.

En el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981 (nº 155) se establece que los trabajadores no sufrirán consecuencias injustificadas por haber interrumpido una situación de trabajo por creer que ésta entraña un peligro inminente y grave para su vida o su salud (artículo 13). Una disposición similar puede encontrarse en el artículo 8(4) de la Directiva marco de la Unión Europea de 1989, en la que se hace referencia a un "peligro grave, inminente y que no pueda evitarse". A menudo, se contempla en la legislación sobre salud y seguridad el derecho a suspender el trabajo debido a un peligro inminente. En algunos países, este derecho se reconoce en la legislación laboral y se concibe como una interrupción del trabajo que no constituye una huelga; por tanto, los requisitos de procedimiento aplicables en este caso no deben satisfacerse y la obligación de paz no se incumple. Del mismo modo, cuando la empresa cierra el lugar de trabajo en cumplimiento de una orden de suspensión del trabajo o debido a una creencia razonable en la existencia de una situación peligrosa, no suele considerarse un cierre patronal.

● CONFLICTOS INDIVIDUALES POR CUESTIONES DE SALUD Y SEGURIDAD

Anne Trebilcock

Tipos de conflictos

Se plantea un conflicto individual cuando existe un desacuerdo entre un trabajador y su empresa respecto a un determinado aspecto de su relación de empleo. Se trata de un ejemplo de "conflicto de derechos", es decir, el relativo a la aplicación de las

condiciones de la legislación o del acuerdo vigente, ya sea un convenio colectivo o un contrato de trabajo individual por escrito o verbal. Por tanto, los conflictos pueden deberse a la desavenencia respecto a la cuantía de los salarios abonados, o la manera de pago, los sistemas y las condiciones de trabajo, el derecho a permisos, etc. En el ámbito de la salud y la seguridad, el conflicto puede surgir en relación con la utilización del equipo de protección personal, la remuneración extraordinaria por la realización de tareas peligrosas (plus de peligrosidad: una práctica que ha dejado de verse con buenos ojos, ya que en la actualidad se opta más bien por favorecer la eliminación de los riesgos), el rechazo a llevar a cabo trabajos que representan un peligro inminente y el cumplimiento de las normas de salud y seguridad.

El conflicto individual puede iniciarse por la reclamación de un trabajador que reivindica lo que considera su derecho o que reacciona a las acciones disciplinarias impuestas por la empresa o al despido. Si un conflicto de este tipo da lugar a la presentación de reclamaciones semejantes en nombre de trabajadores individuales o está relacionado con una cuestión de principios importante para un sindicato, el conflicto individual puede desembocar asimismo en una acción colectiva y, en caso de que se pretenda la concesión de nuevos derechos, a un conflicto de intereses. Por ejemplo, un trabajador que se niega a realizar tareas que, en su opinión, son demasiado peligrosas puede ser sancionado e incluso despedido por la empresa; si el sindicato considera que estas tareas suponen un peligro permanente para otros trabajadores, puede abordar la cuestión mediante la acción colectiva, incluida la suspensión de la actividad (es decir, la convocatoria de una huelga legal, o salvaje). De este modo, un conflicto individual puede dar lugar y convertirse en otro colectivo. Igualmente, el sindicato puede considerar una cuestión de principio que, si no se reconoce, le llevará a realizar nuevas demandas, planteando así un conflicto de intereses en futuras negociaciones.

La resolución de un conflicto individual dependerá en gran medida de tres factores: (1) el alcance de la protección jurídica concedida a los trabajadores en cada país; (2) el sometimiento o no del trabajador a las condiciones del convenio colectivo; y (3) la facilidad con la que los trabajadores puedan lograr la aplicación de sus derechos, con independencia de que se reconozcan en la legislación o en el convenio colectivo.

Conflictos sobre represalias y despidos

No obstante, en la mayoría de los países, ciertos derechos de los trabajadores permanecen inalterados con independencia de la duración de su compromiso con la empresa o el tamaño de ésta. Suele tratarse de los derechos a la protección contra las represalias adoptadas por el ejercicio de la actividad sindical o por la comunicación a las autoridades de una presunta infracción de la legislación por parte de la empresa, denominada protección "del denunciante". También en la mayor parte de los países, la legislación prevé la protección de todos los trabajadores contra la discriminación por razón de la raza, el sexo (incluido el estado de embarazo) y, en muchos casos, la religión, la opinión política, la procedencia nacional o el origen social, el estado civil y las responsabilidades familiares. Todos estos factores se enumeran en la relación de motivos, que no justifican un despido, establecida en el Convenio de la OIT sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador, 1982 (nº 158), a los que se añaden: la afiliación a un sindicato y la participación en actividades sindicales, ser candidato a representante de los trabajadores o actuar o haber actuado en esa calidad, presentar una queja o participar en un procedimiento entablado contra un empresario por supuestas infracciones de leyes o reglamentos y recurrir ante las autoridades administrativas competentes.

Obviamente, estos tres últimos motivos tienen una importancia especial para la protección de los derechos de los trabajadores en el campo de la salud y la seguridad. El Comité de Expertos de la OIT sobre la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones subrayó recientemente la gravedad de las medidas de represalia, sobre todo las que conducen a la terminación de la relación de trabajo, adoptadas contra los trabajadores que informan del incumplimiento de la empresa en la aplicación de las normas de salud y seguridad en el trabajo mientras la integridad física, la salud e incluso las vidas de los trabajadores pueden haber estado en peligro. Cuando se ponen en juego los derechos fundamentales o la integridad física de los trabajadores, sería conveniente que las condiciones de prueba (inversión de la carga de la prueba) y las medidas de reparación (readmisión) fueran tales que permitieran al trabajador informar de las prácticas ilícitas sin temor a las represalias (OIT 1995c).

No obstante, en lo que se refiere al mantenimiento del puesto de trabajo en la práctica, existen dos factores determinantes de los derechos de empleo de una persona: el mecanismo de aplicación disponible para reivindicar estos derechos y el tipo de contrato de trabajo en virtud del cual ha sido contratada en la empresa. En general, cuanto mayor sea el período de contratación, más sólida será la protección. Así, un trabajador en período de prueba (en la mayoría de los países, de unos pocos meses de duración) estará poco o nada protegido frente al despido. Así ocurre también en el caso de los trabajadores eventuales (es decir, las personas contratadas por días) y estacionales (es decir, los contratados por un período limitado cada año). Un trabajador con un contrato de empleo con un plazo de terminación fijo disfrutará de protección durante la vigencia del mismo, pero, normalmente, no tendrá derecho a su renovación. El personal con contratos indefinidos gozan de la situación más segura, pero pueden seguir siendo despedidos por razones específicas o, más en general, por lo que suele denominarse "conducta indebida grave". Asimismo, sus puestos de trabajo pueden resultar eliminados a causa de una reestructuración empresarial. Debido a las presiones cada vez mayores a favor de una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, la tendencia reciente en la legislación que rige los contratos de empleo consiste en facilitar a las empresas los "recortes de plantilla" en los procesos de reestructuración. Además, han surgido nuevas formas de relación de trabajo ajenas a la tradicional de empresa/trabajador. Si carece del reconocimiento de trabajador, es posible que éste deba conformarse con una protección jurídica limitada.

Conflictos por la negativa del trabajador a realizar tareas peligrosas

Suelen plantearse conflictos individuales debidos a la negativa de un trabajador a realizar tareas que, en su opinión, constituyen un riesgo inminente, siempre que esta opinión sea expresada por una persona razonable y se mantenga de buena fe. En Estados Unidos, esta creencia razonable debe basarse en que la ejecución de una tarea constituye un peligro inminente de muerte o lesión física grave. En algunos países, este derecho se considera en la negociación colectiva, en otros, existe en virtud de la legislación y las interpretaciones de los tribunales. Por desgracia, este importante derecho no ha sido objeto aún de un reconocimiento universal, a pesar de su inclusión como principio básico en el artículo 13 del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, 1981 (nº 155). Incluso, cuando este derecho se contempla en la legislación, es posible que los trabajadores teman la aplicación de represalias o la pérdida del empleo por ejercerlo, sobre todo si no cuentan con el respaldo de un sindicato o de una inspección de trabajo eficaz.

El derecho a rechazar la realización de un trabajo suele acompañarse del deber de informar inmediatamente de la situación a la empresa; en ocasiones, el comité mixto de seguridad también ha de ser informado. Ni al trabajador que rechaza, ni a otro en su lugar, debe asignársele la tarea rechazada hasta que se haya resuelto el problema. Si se le asigna pese a todo y el trabajador resulta lesionado, la legislación puede (como en Francia y Venezuela) imponer a la empresa sanciones civiles y penales graves. En Canadá, tanto el trabajador que rechazó la tarea como el representante de salud y seguridad tienen derecho a asistir a la investigación sobre el terreno que lleve a cabo la empresa. Si el trabajador sigue negándose a realizarla después de que la empresa haya adoptado medidas correctivas, puede iniciarse una inspección pública urgente y, hasta que se tome una decisión, la empresa no podrá exigir al trabajador que lleve a cabo la tarea en cuestión y debe asignarle un trabajo alternativo para evitar la pérdida de ingresos. Al trabajador designado para sustituir al que rechazó la tarea debe comunicársele la negativa de su compañero.

El reconocimiento del derecho a rechazar un trabajo peligroso constituye una excepción importante a la norma general según la cual, la empresa asigna las tareas y el trabajador no debe abandonar su puesto ni negarse a cumplir las instrucciones que se le imponen. Su justificación conceptual radica en la urgencia de la situación y en la intervención de intereses de orden público para salvar una vida (Bousiges 1991; Renaud y St. Jacques 1986).

Participación en una huelga

Otra causa que puede provocar un conflicto individual relacionado con la salud y la seguridad es la participación de un trabajador en una huelga para protestar por la existencia de condiciones de trabajo inseguras. Las consecuencias dependerán de que la suspensión de la actividad fuese lícita o ilícita y de la medida en que se garantice el derecho de huelga en esas circunstancias concretas. En este caso, se tiene en cuenta no sólo su consideración como derecho colectivo, sino también el modo en que el sistema jurídico valora la interrupción de la actividad por parte del trabajador. En muchos países, la participación en una huelga constituye un incumplimiento del contrato de trabajo por parte del trabajador y el perdón o no de esta infracción dependerá en buena medida del poder de su sindicato en relación con la empresa y, posiblemente, la Administración. Un trabajador que goza de un derecho de huelga teórico sólido, pero que puede ser sustituido de manera temporal o permanente, se mostrará reacio a ejercerlo por temor a la pérdida del empleo. En otros países, participar en una huelga lícita se especifica como una de las razones por las que no puede terminarse una relación de trabajo (Finlandia, Francia).

Medios de resolución de conflictos

En general, las vías para resolver un conflicto individual son las mismas que las utilizadas en el caso de los conflictos colectivos. No obstante, en los diversos sistemas de relaciones laborales se adoptan diferentes enfoques. En algunos países (p. ej., Alemania, Israel, Lesotho y Namibia) existen tribunales de trabajo encargados de la resolución de conflictos individuales y colectivos. Los tribunales de trabajo de Dinamarca y Noruega sólo conocen de los conflictos colectivos y las reclamaciones de los trabajadores a título individual deben dirigirse a los tribunales civiles ordinarios. En otros países, como Francia y el Reino Unido, se aplican mecanismos especiales a los conflictos entre un trabajador y su empresa. En Estados Unidos, los trabajadores tienen derecho a iniciar acciones de denuncia por discriminación ilícita en el empleo ante órganos distintos de los que conocen de las reclamaciones por prácticas laborales injustas. No obstante, en

situaciones sin intervención sindical, el arbitraje impuesto por la empresa para la resolución del conflicto individual goza de popularidad a pesar de las críticas de los profesionales de las relaciones laborales. Si un trabajador se acoge a un convenio colectivo, su reclamación puede ser tramitada por un sindicato en virtud de

dicho convenio, que suele remitir los conflictos al arbitraje voluntario. La capacidad de un trabajador para sacar adelante su reclamación suele depender de su acceso a procedimientos equitativos, asequibles y rápidos y del apoyo de un sindicato o una inspección de trabajo eficaz.

Referencias

- American Iron and Steel Institute (AISI). 1915. *Year Book of the American Iron and Steel Institute for 1914*. Nueva York: AISI.
- Ben-Israel, R. 1988. *International Labour Standards: The Case of Freedom to Strike*. Deventer: Kluwer.
- Bousiges, A. 1991. Le droit des salariés de se retirer d'une situation dangereuse pour leur intégrité physique. *Droit Soc* (4) (abril):279-291.
- Brody, D. 1960. *Steelworkers in America: The Nonunion Era*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press.
- Consejo Mixto de Seguridad Industrial de Suecia. 1988. *Working Environment Agreement*. Estocolmo: Consejo Mixto de Seguridad Industrial de Suecia.
- Corn, J. 1978. Historical aspects of industrial hygiene: Changing attitudes toward occupational health. *Am Ind Hyg Assoc J* 39:695-699.
- Creighton, WB. 1994. The ILO and protection of freedom of association in the United Kingdom. En *Human Rights and Labour Law*, dirigido por KD Ewing, CA Gearty y BA Hepple. Londres: Mansell.
- Derickson, A. 1988. *Workers' Health, Workers' Democracy: The Western Miners' Struggle, 1891-1925*. Ithaca, Nueva York: Cornell Univ. Press.
- Ferris, GR, SD Rosen, DT Barnum. 1995. *Handbook of Human Resources*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- Fisher, R, W Ury. 1981. *Getting to Yes*. Nueva York: Houghton Mifflin.
- Foner, PS. 1977. *The Factory Girls*. Urbana, Illinois: Univ. of Illinois Press.
- Fox, MB. 1990. *United We Stand*. Washington, DC: United Mine Workers of America.
- Health and Safety Commission. *The Health and Safety System in Great Britain*. Londres: HMSO.
- Hecker, S. 1993. Occupational health and safety policy in the European community. *New Solutions* III-4, IV-1:59-69, 57-67.
- Hodges-Aeberhard, J, A Odero de Dios. 1987. Principles of the Committee on Freedom of Association concerning strikes. *Int Labour Rev* 126:543.
- Inohara, H. 1990. *Human Resource Development in Japanese Companies*. Tokio: Organización Asiática para la Productividad.
- Kaufman, BE, MM Kleiner (dirs.). 1993. *Employee Representation: Alternatives and Future Directions*. Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association.
- Lehman, P. 1977. *Cancer and the Worker*. Nueva York: New York Academy of Sciences.
- Locke, R, TA Kochan, M Piore. 1995. *Employment Relations in a Changing World Economy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Loewenson, R. 1992. Trade union accident programmes in Zimbabwe. *Afr Newslett on Occup Health and Safety (Helsinki)* 2(2):36-38.
- McCabe, D. 1994. Non-union grievance procedures: A strategic analysis of organizational due process in "Employee rights and industrial justice". *B Comp Labour Relat* 28:101-113.
- Oechslein, JJ. 1995. Employers' organizations. En *European Labour Law*, dirigido por R Blanpain y C Engels. Deventer: Kluwer Law and Taxation.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1983. *Conciliation Services: Structures, Functions and Techniques*. Labour-Management Relations Series, No.62. Ginebra: OIT.
- . 1994a. Employers' organizations. En *World Labour Report*. Ginebra: OIT.
- . 1994b. *Freedom of Association and Collective Bargaining: General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*. Ginebra: OIT.
- . 1995a. *Freedom of Association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*. Ginebra: OIT.
- . 1995b. Documento de la Junta Directiva GB.264/ STM/4, Apéndice, sección I.
- . 1995c. *Protection Against Unjustified Dismissal*. Ginebra: OIT.
- Ozaki, M. 1996. Labour relations and work organization in industrialized countries. *Int Labour Rev* 135(1):37-58.
- Reber, R, J Wallin, D Duhon. 1993. Preventing occupational injuries through performance management. *Publ Pers Manage* 22(2):301-311.
- Regalia, I, C Gill (dirs.). 1995. *The Position of the Social Partners in Europe on Direct Participation*. Country Studies: Vol. I. Dublin: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
- . 1996. *The Position of the Social Partners in Europe on Direct Participation*. Country Studies: Vol. II. Dublin: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
- Reilly, B, P Paci, P Holl. 1995. Unions, safety committees and workplace injuries. *Brit J Ind Relat* 33(2):275.
- Renaud, M, C St-Jacques. 1986. Le droit de refus, cinq ans après: l'évolution d'un nouveau mode d'expression des risques. *Sociol Société Montréal* 18(2):99-112.
- Rice, A. 1995. International Labor Federation. *Occup Environ Health* 1 (2):215-222.
- Schregle, J. 1994. Occupational safety and health and the working environment: The role of workers' participation. *B Labour Res* 4:18.
- Teleky, L. 1948. *The History of Factory and Mine Hygiene*. Nueva York: Columbia Univ. Press.
- US Department of Labor and Mexican Secretariat of Labor and Social Welfare. 1992. *A Comparison of Occupational Safety and Health Programs in the United States and Mexico: An Overview*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- van Ruyseveldt, J, R Huiskamp, J van Hoof. (dirs.). 1995. *Comparative Industrial and Employment Relations*. Londres: Sage.
- van Waarden. 1995. En *Comparative Industrial and Employment Relations*, dirigido por J van Ruyseveldt, R Huiskamp y J van Hoof. Londres: Sage.
- Visser, J. 1995. Interest organizations and industrial relations in a changing Europe. En *Comparative Industrial and Employment Relations*, dirigido por J van Ruyseveldt, R Huiskamp y J van Hoof. Londres: Sage.
- Vogel, L. 1994. *Prevention at the Workplace*. Bruselas: Oficina Sindical Europea para la Salud y la Seguridad.
- Webb, S, B Webb. 1920. *The History of Trade Unionism*. Londres: Longman Green.
- Weiss, M. 1992. Germany. En *European Employment and Industrial Relations Glossary*. Londres: Sweet and Maxwell.
- Zinn, S. 1995. Labor solidarity in the New World Order. *Labor Res Rev* 23:35-43.

Otras lecturas recomendadas

- Adams, R. 1993. Regulating unions and collective bargaining: A global, historical analysis of determinants and consequences. *Comp Labor Law J* 14(3) (Spring):272-291.
- . 1995. *Industrial Relations Under Liberal Democracy: North America in Comparative Perspective*. Columbia, SC: Univ. of South Carolina Press.
- Bamber, G, R Lansbury. 1993. *International and Comparative Industrial Relations*. St. Leonards, Australia: Allen & Unwin.
- Bean, R. 1994. *Comparative Industrial Relations: An Introduction to Cross-National Perspectives*. Londres: Routledge.
- Beaumont, PB. 1993. *Safety at Work and the Unions*. Londres.
- Bellace, J. 1993. The state and industrial relations: A strategic choice model. *Comp Labor Law J* 14(3): 249-271.
- Benner, A, D Jones. 1995. Employee participation, ownership and productivity: A theoretical framework. *Ind Relat J* 34(4):532-554.
- Biagi, M. 1990. From conflict to participation in safety: Industrial relations and the working environment in Europe 1992. *Int J Comp Labour Law Ind Rel* 6(2):67-79.
- Blanpain, R (dir.). 1993. *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, 5ª ed. Deventer: Kluwer.
- Blanpain, R, C Engels. 1995. *European Labour Law*. Deventer: Kluwer Law and Taxation.
- Bokat, SA, HA Thompson. 1988. *Occupational Safety and Health Law*. Washington, DC: Bureau of National Affairs.
- Brewster, C, S Tyson. 1992. *International Comparisons in Human Resource Management*. Londres: Pitman.
- Bronstein, A. 1995. Societal change and industrial relations in Latin America: Trends and prospects. *Int Labour Rev* 134(2):163-186.
- Clerc, J. 1982. Training as an instrument of a strategy for the improvement of working conditions and environment. *Int Labour Rev* 121(5):565-576.
- Creighton, WB. 1993. Freedom of association. En *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, dirigido por R Blanpain y C Engels. Deventer: Kluwer.
- Crouch, C. 1993. *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Dawson, S, P Pointer, D Stevens. 1984. Resolving the health and safety conflict. *Management Today* (abril):33-36.
- Deery, S, R Mitchell. 1993. *Labour Law and Industrial Relations in Asia*. Melbourne: Longman Cheshire.

- de Givry, J. 1989. *Droits de l'Homme, Travail et Syndicats*. París: Editions Univ.
- de Roo, A, R Jagtenberg. 1994. *Settling Labour Disputes in Europe*. Deventer: Kluwer.
- Dunlop, J. 1993. *Industrial Relations Systems*, 2ª ed. Cambridge, Massachussets: Harvard Business School Press.
- Dunning, H. 1991. *Negotiating and Writing a Collective Agreement*. Ginebra: OIT.
- Employment relations in the growing Asian economies*. 1995. Londres: Routledge.
- Ermida Uriarte, O. 1993. *Intervención y Autonomía en las Relaciones Colectivas de Trabajo*. Montevideo: Fundación de Cultura Univ.
- Fashoyin, T. 1992. *Industrial Relations and African Development*. Nueva Delhi: South Asian Publishers.
- Frenkel, S, J Harrod. 1995. *Industrialization and Labour Relations: Contemporary Research in Seven Countries*. Ithaca, Nueva York: ILR Press.
- Gladstone, A. 1984. *Voluntary Arbitration of Interest Disputes: A Practical Guide*. Ginebra: OIT.
- . 1993. Settlement of disputes over rights, comparative labour law and industrial relations in industrialized market economies. En *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, 5ª ed., dirigido por R Blanpain. Deventer: Kluwer.
- Goldman, A. 1993. Settlement of disputes over interests. En *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, 5ª ed., dirigido por R Blanpain. Deventer: Kluwer.
- Gordon, BR. 1994. Employee involvement in the enforcement of the occupational safety and health laws of Canada and the United States. *Comp Labor Law J* 15(4):527-560.
- Goss, D. 1994. *Principles of Human Resource Management*. Londres: Routledge.
- International Handbook on Contract of Employment*. 1995. La Haya: Kluwer.
- Jacoby, SM. 1995. *Workers of Nations: Industrial Relations in a Global Economy*. Nueva York: Oxford Univ. Press.
- Jenks, CW. 1957. *The International Protection of Trade Union Freedom*. Londres: Stevens.
- Kochan, TA, L Dyer, DB Lipsky. 1977. *The Effectiveness of Union Health and Safety Committees*. Kalamazoo, Michigan: WE Upjohn Institute for Employment Research.
- Kochan, TA, HC Katz, RB McKersie. 1986. *The Transformation of American Industrial Relations*. Nueva York: Basic Books.
- Korostoff, J, L Yimmermann, C Ryan. 1991. Rethinking the OSHA approach to workplace safety: A look at worker participation in the enforcement of safety regulations in Sweden, France and Great Britain. *Comp Labour Law J*. 13 (1) (Otoño): 45-95.
- Krieger, H. 1990-1991. Participation of employees' representatives in the protection of the health and safety of workers. *Int J Comp Labour Law Ind Rel* 6(4) (Invierno):217-218.
- Lewin, D, O Mitchell, P Sherer. 1992. *Research Frontiers in Industrial Relations and Human Resources*. Madison, Wisconsin: Industrial Relations Research Association.
- Luttringer, J-M, B Pasquier. 1980. Paid educational leave in five European countries. *Int Labour Rev* 119(4):407-424.
- Martens, MH, S Mitter. 1994. *Women In Trade Unions*. Ginebra: OIT.
- Mitchell, D, D Lewin. 1994. *International Perspectives and Challenges in Human Resource Management*. Los Angeles: International Perspectives and Challenges in Human Resource Management.
- Niland, J, R Lansbury, C Verevis. 1994. *The Future of Industrial Relations*. Beverly Hills, California: Sage.
- Nyman, T. 1981. *A Guide to the Teaching of Collective Bargaining*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1981. *Education and Training Policies in Occupational Safety and Health and Ergonomics*. Occupational Safety and Health Series, No.47. Ginebra: OIT.
- . 1983. *Salud Ocupacional y Seguridad en Programas de Formación Profesional*. CINTERFOR. Montevideo: OIT.
- . 1986. *Collective Bargaining: A Workers' Education Manual*. Ginebra: OIT.
- . 1989. *Grievance Arbitration: A Practical Guide*. Ginebra: OIT.
- . 1990. *Structure and Functions of Rural Workers' Organisations*. Ginebra: OIT.
- . 1991. *Workers' Education in Action: Selected Articles from Labour Education*. Ginebra: OIT.
- . 1992. *International Standards and Guiding Principles On Labour Law and Labour Relations*. Labour-Management Relations Series, No.74. Ginebra: OIT.
- Rebitzer, JB. 1995. Job safety and contract workers in the petrochemical industry. *Ind Rel* 34 (1):40-57.
- Rogers, J, W Streeck. 1995. *Works Councils*. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Simard, M, C Lévesque, D Bouteiller. 1986. Services spécialisés et comités paritaires de santé-sécurité au travail. *Sociétés* 18(2):77-86.
- Taylor, TA, L Dyer, DB Lipsky. 1977. *The Effectiveness of Union Health and Safety Committees*. Kalamazoo, Michigan: Upjohn Institute for Employment Research.
- Thirkell, J, R Scase, S Vicerstaff. 1995. *Labour Relations and Political Change in Eastern Europe: A Comparative Perspective*. Londres: UCL Press.
- Trebilcock, A. 1994. *Towards Social Dialogue: Tripartite Cooperation in National Economic and Social Policy-Making*. Ginebra: OIT.
- Treu, T. 1987. *Public Service Labour Relations: Recent Trends and Future Prospects*. Ginebra: OIT.
- . 1992. *Participation in Public Policy-Making, The Role of Trade Unions and Employers' Associations*. Berlín: de Gruyter.
- Valticos, N, K Sampson. 1993. International labour law. En *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, dirigido por R Blanpain y C Engels. Deventer: Kluwer.
- Valticos, N, G van Potolsky. 1995. *International Labour Law*. Deventer: Kluwer.
- Verma, A, TA Kochan, RD Lansbury. 1995. *Employment Relations in the Growing Asian Economies*. Londres: Routledge.
- Vogel, L. 1992. *Evolution of Preventive Services in the Workplace and the Implementation of the Community's Framework Directive 89/39 1 Comparative Study in the EEC and EFTA Countries*. Bruselas.
- Walters, D, A Dalton, D Gee. 1993. *Worker Representation on Health and Safety in Europe*. Bruselas: Oficina Sindical Europea para la Salud y Seguridad.
- Windmuller, JP, A Gladstone. 1984. *Employers' Associations and Industrial Relations*. Oxford: Clarendon.
- Wokutch, R. 1990. *Cooperation and Conflict in Occupational Safety and Health: A Multination Study of the Automotive Industry*. Nueva York: Praeger.

