



Consejo de Administración

349.ª reunión, Ginebra, 30 de octubre - 9 de noviembre de 2023

Sección de Formulación de Políticas

POL

Segmento de Diálogo Social

Fecha: 5 de octubre de 2023

Original: inglés

Segundo punto del orden del día

Estrategia integrada de la OIT para promover y aplicar el derecho de negociación colectiva

Finalidad del documento

En el presente documento se propone una estrategia integrada de la OIT para promover y aplicar el derecho de negociación colectiva. Asimismo, se describen el contexto, los principios y consideraciones generales y los principales elementos de la estrategia. El objetivo del documento es brindar al Consejo de Administración la oportunidad de proporcionar orientaciones sobre la propuesta de estrategia (véase el proyecto de decisión, en el párrafo 57).

Objetivo estratégico pertinente: Todos.

Resultado más pertinente: Resultado 1: Mandantes tripartitos fuertes y un diálogo social influyente e inclusivo (2022-2023).

Repercusiones en materia de políticas: Orientar las intervenciones de la OIT para promover y aplicar el derecho de negociación colectiva.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: En función de las orientaciones del Consejo de Administración.

Unidad autora: Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad (WORKQUALITY).

Documentos conexos: [Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 107.ª reunión, 2018; [GB.335/INS/3 \(Rev.\)](#); [Programa y Presupuesto para el bienio 2022-2023](#); [Programa y Presupuesto para el bienio 2024-2025](#).

► Antecedentes y objetivo

1. En mayo de 2022, el Grupo de Selección tripartito decidió inscribir en el orden del día del Consejo de Administración un punto sobre una estrategia integrada de la OIT para promover y aplicar el derecho de negociación colectiva. Este punto, incluido inicialmente en el orden del día de la 348.^a reunión del Consejo de Administración celebrada en marzo de 2023, se trasladó a la siguiente reunión del Consejo de Administración. La estrategia propuesta por la Oficina se basa, principalmente, en el Plan de acción revisado sobre el diálogo social y el tripartismo para 2019-2023, a fin de dar curso a las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2018 ¹, y en el Programa y Presupuesto para 2024-2025.
2. La libertad de asociación y la libertad sindical, el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva y el tripartismo ocupan un lugar central en la Organización y en su Constitución ². La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, en su versión enmendada en 2022, consagró la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva como derechos fundamentales, que los Estados Miembros tienen la obligación de respetar, promover y hacer realidad en virtud de su pertenencia a la Organización, aun cuando no hayan ratificado los convenios fundamentales correspondientes. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) se reconocen como convenios fundamentales que sustentan estos principios y derechos. La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, como derechos que contribuyen al cumplimiento de todos los demás derechos en el trabajo, respaldan el progreso hacia la justicia social en todo el mundo. Así se ha vuelto a confirmar en documentos como la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008), en su versión enmendada en 2022, y la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (2019).
3. En numerosas discusiones y decisiones de la Conferencia Internacional del Trabajo se hace referencia a la importancia de la negociación colectiva y al papel singular que la OIT desempeña en su promoción. En las conclusiones de la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo, celebrada en 2018, se exhortó a los «Miembros que, con el apoyo de la Organización», a que promovieran «la negociación colectiva voluntaria en todos los niveles apropiados, tanto en el sector privado como en el sector público» ³. En las conclusiones de la discusión general sobre las desigualdades en el mundo del trabajo de 2021 se afirmaba que «[l]a puesta en práctica de sistemas de negociación colectiva y de medidas que preconicen la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la transparencia salarial, entre otras, inclusive en las cadenas de suministro, son esenciales para una distribución justa de los

¹ Plan de acción revisado sobre el diálogo social y el tripartismo para 2019-2023, a fin de dar curso a las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2018, [GB.335/INS/3 \(Rev.\)](#).

² Preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo; Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), artículos I, *b*) y III, *e*).

³ OIT, [Resolución y Conclusiones relativas a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social y el tripartismo](#), Conferencia Internacional del Trabajo, 107.^a reunión, 2018.

frutos del progreso económico»⁴. En la Memoria del Director General presentada en la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo se afirma que «[u]na institución que sigue siendo decisiva a la hora de obtener resultados justos, equitativos e inclusivos es la negociación colectiva. [...] Es necesario incrementar los esfuerzos para promover[la]»⁵. Una de las recomendaciones de la evaluación independiente de alto nivel de las estrategias y actividades de la OIT para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2018-2023, presentada en la 349.ª reunión del Consejo de Administración, es que la OIT acelere los esfuerzos que está realizando para fortalecer su estrategia y sus acciones destinadas a promover la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

4. Asimismo, el apoyo de la comunidad internacional a la promoción de la negociación colectiva es cada vez mayor. Por ejemplo, en la Declaración Ministerial de Kurashiki «Investing in Human Capital», que se adoptó en la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G7 celebrada en Kurashiki, se contrajo el compromiso de potenciar el respeto a la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva⁶. En la Directiva (UE) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea, se piden planes de acción para promover la negociación colectiva en los países en los que la cobertura es inferior al 80 por ciento⁷. En julio de 2023, los ministros de Trabajo y Empleo del G20 acordaron «asegurar la protección efectiva de los derechos de los trabajadores, incluida la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva»⁸.
5. El diálogo social, incluida la negociación colectiva, puede contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular, del objetivo 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos), el objetivo 10 (Reducir la desigualdad en los países y entre ellos) y el objetivo 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas). La OIT es el organismo responsable o corresponsable de varios indicadores vinculados a estos objetivos y tiene el mandato dentro del sistema de las Naciones Unidas de lograr el cumplimiento de estas metas.
6. En este contexto, es oportuno que la OIT adopte una estrategia integrada para la promoción y la aplicación del derecho a la negociación colectiva como medio voluntario para determinar las condiciones de empleo y como mecanismo importante para promover unas sociedades más inclusivas, sostenibles y justas. El objetivo de la propuesta de estrategia es doble y conlleva mejorar:
 - a) la coherencia y la eficacia del enfoque de la OIT en materia de negociación colectiva, incluso en la propia Oficina, y
 - b) la capacidad de la Organización para fomentar la coherencia de las políticas a este respecto en el sistema multilateral. El futuro establecimiento de la Coalición Mundial para

⁴ OIT, [Resolución y Conclusiones sobre las desigualdades y el mundo del trabajo](#), Conferencia Internacional del Trabajo – 109.ª reunión, 2021.

⁵ OIT, [Promoción de la justicia social](#), Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 111.ª reunión, 2023.

⁶ Declaración Ministerial de Kurashiki, «Investing in Human Capital», abril de 2023.

⁷ [Directiva \(UE\) 2022/2041 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea](#).

⁸ [Documento final de la reunión de ministros de Trabajo y Empleo del G20](#), 21 de julio de 2023.

la Justicia Social y la necesidad de que la OIT contribuya a la Agenda Común de las Naciones Unidas ofrecen importantes oportunidades.

7. En la propuesta de estrategia se sugieren acciones prioritarias, así como el conjunto de servicios y actividades que la Oficina podría llevar a cabo. La propuesta se presenta al Consejo de Administración para que este proporcione orientaciones que permitan perfilar su contenido.

¿Qué es la negociación colectiva y cuál es su vínculo intrínseco con la libertad de asociación y la libertad sindical?

8. Según el *Informe sobre el diálogo social 2022* de la OIT, «la negociación colectiva es al mismo tiempo un derecho habilitante y un proceso de negociación voluntario entre partes representativas autónomas que actúan de buena fe, y —si se llega al consenso— da lugar a una regulación sustantiva en forma de convenio colectivo»⁹.
9. En el artículo 4 del Convenio núm. 98 exhorta a los Estados ratificantes a que adopten «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, y por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo». Según el *Informe sobre el diálogo social 2022*, los salarios son la materia que los convenios colectivos regulan con mayor frecuencia, seguida del tiempo de trabajo. Otras disposiciones que suelen figurar en los convenios colectivos se refieren a unas relaciones laborales sólidas, a las prestaciones por enfermedad y sanitarias, a la seguridad y salud en el trabajo y a las competencias profesionales¹⁰.
10. En el artículo 2 del Convenio sobre negociación colectiva, 1981 (núm. 154), el concepto de negociación colectiva se define en el sentido de que «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, y/o
 - b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, y/o
 - c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores».
11. En las disposiciones de los Convenios núms. 98 y 154 antes mencionados se destacan varios elementos esenciales de la negociación colectiva, sus partes y su ámbito de aplicación. En particular:

⁹ OIT, *Informe sobre el diálogo social 2022: La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente*, 2022, 19.

¹⁰ El 95 por ciento de los convenios colectivos analizados en el Informe sobre el diálogo social 2022 incluían disposiciones reguladoras de los salarios, seguidas de las relativas al tiempo de trabajo (84 por ciento), a unas relaciones laborales sólidas (78 por ciento), a las prestaciones por enfermedad y sanitarias (70 por ciento), a la seguridad y salud en el trabajo (68 por ciento) y a las competencias profesionales (65 por ciento), véase OIT, *Informe sobre el diálogo social 2022*, 20.

- la importancia de la negociación colectiva para la fijación de las condiciones de trabajo y de empleo, así como para la regulación de las relaciones entre los empleadores, los trabajadores y sus respectivas organizaciones;
 - el papel de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores como interlocutoras legítimas en la mesa de negociación; si bien un empleador puede mantener negociaciones a título individual, junto con otros empleadores o por conducto de organizaciones de empleadores, los trabajadores no pueden representar a título individual los intereses de los trabajadores en la mesa de negociación: solo las organizaciones de trabajadores pueden hacerlo ¹¹;
 - la naturaleza del proceso de negociación colectiva, consistente en negociaciones de buena fe que deberían ser posibles en todos los niveles apropiados y que pueden culminar en un convenio colectivo en el que se determinen las condiciones de trabajo y de empleo y otras materias que acuerden las partes, y
 - el carácter voluntario de la negociación colectiva, sustentada en la autonomía de los interlocutores sociales y basada en los principios de la libertad sindical ¹².
- 12.** En numerosas ocasiones, el Comité de Libertad Sindical «ha subrayado la importancia del principio afirmado en 1970 por la Conferencia Internacional del Trabajo en su resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, en la que se reconoce que «los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles» ¹³.
- 13.** Para que el proceso y los resultados de la negociación colectiva sean constructivos, es necesario que las organizaciones que participen en ella sean libres, independientes y representativas y, por tanto, que los trabajadores y los empleadores sean libres de constituir y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían gozar de la libertad de establecer sus propios reglamentos y procedimientos, elegir a sus representantes, organizar su administración y sus actividades y formular sus programas de acción.
- 14.** Otro elemento esencial de la libertad de asociación y la libertad sindical se refiere a la protección de que deben gozar tanto las organizaciones de trabajadores como las organizaciones de empleadores contra todo acto de injerencia de una autoridad pública. También deben estar protegidas frente a los actos de injerencia de unas respecto de las otras ¹⁴.

Algunas oportunidades y desafíos

- 15.** Prevenir y reducir la desigualdad se ha convertido en un objetivo prioritario en materia de políticas en muchos países y a escala internacional. Hay datos que demuestran que la

¹¹ En el párr. 2 de la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), se establece que solo en ausencia de organizaciones de trabajadores y únicamente para la negociación colectiva a nivel de empresa pueden negociar colectivamente «representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos [...] por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional». Véase también el apartado 2 del artículo 3 del Convenio núm. 154.

¹² Véase el párr. 1313 de la [Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical](#).

¹³ Véase el párr. 68 de la [Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical](#).

¹⁴ Los detalles relativos a los actos de injerencia pueden consultarse aquí: OIT, «[Protection against acts of interference for employers' and workers' organizations: Evidence from the updated IRLex database](#)», febrero de 2023.

negociación colectiva reduce la desigualdad salarial, incluida la brecha salarial de género ¹⁵. También es eficaz para combatir la discriminación por múltiples motivos y contribuyó a mitigar el impacto de la crisis COVID-19 sobre el empleo y los ingresos.

16. Los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, sumados a las claras recomendaciones formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, de composición tripartita, y por el Comité de Libertad Sindical, ponen de relieve los ámbitos esenciales de la aplicación de los convenios pertinentes, y brindan así la oportunidad de adoptar medidas en los planos internacional, regional y de los países.
17. La inclusión de un entorno laboral seguro y saludable en el marco de los principios y derechos fundamentales en el trabajo permite explorar sinergias e interrelaciones con otros principios y derechos fundamentales, en particular los de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. Esto incluye, entre otras cosas, el papel de los convenios colectivos en la creación de comités de seguridad y salud en el trabajo y la generación de un entorno laboral seguro y saludable.
18. En el plano multilateral, el Secretario General de las Naciones Unidas dirige, en su informe *Nuestra agenda común*, un llamamiento en favor de un contrato social renovado. El diálogo social, que incluye la negociación colectiva, es un medio esencial para alcanzar este objetivo. La OIT debe desempeñar un importante papel en el apoyo a esta iniciativa. La futura Coalición Mundial para la Justicia Social podría abrir un espacio para la promoción de la negociación colectiva entre un público más amplio.
19. Siguen existiendo importantes desafíos respecto a la ratificación y la aplicación efectiva del Convenio núm. 98, en particular, el seguimiento de los comentarios formulados por los órganos de control. Además, varias categorías de trabajadores suelen quedar fuera del ámbito de aplicación de los marcos legislativos nacionales que instituyen la negociación colectiva, como los trabajadores domésticos, los trabajadores migrantes, los trabajadores agrícolas y los trabajadores de la economía informal. Por otra parte, los trabajadores temporales u ocasionales pueden tener dificultades específicas para que se les reconozca y aplique este derecho de manera efectiva. En algunos países también existen otros obstáculos legislativos, administrativos y prácticos que impiden a los trabajadores y a los empleadores organizarse y negociar eficazmente. Habida cuenta de los bajos niveles de cobertura de la negociación colectiva en muchos países del mundo, hay margen para aumentar el papel de la negociación colectiva como mecanismo regulador.
20. La capacidad de la Oficina para responder adecuadamente a las solicitudes de asistencia técnica, desarrollo de capacidades y conocimientos comparativos se ve restringida principalmente por la escasez de recursos humanos y de otra índole. Esto no solo coarta la capacidad de brindar apoyo a los países en algunas regiones, sino que también impide que haya una inversión suficiente en el desarrollo de conocimientos, y socava la sostenibilidad de las bases de datos establecidas.

¹⁵ OIT, *Informe sobre el diálogo social 2022*, 17; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, 2019.

► Propuesta de estrategia integrada de la OIT: consideraciones generales y ámbitos de acción prioritarios

Consideraciones generales

21. Los principales actores y beneficiarios de la estrategia son las organizaciones de trabajadores y las organizaciones de empleadores, que deberían disfrutar del derecho de negociación colectiva tal como se define en las normas internacionales del trabajo y sobre la base de las orientaciones de los órganos de control. Entre esos actores y beneficiarios figuran los grupos vulnerables de trabajadores para los que resulta difícil ejercer de manera efectiva el derecho de negociación colectiva, como los trabajadores migrantes, los trabajadores de la economía informal y los trabajadores domésticos. En la medida en que los Gobiernos desempeñan una función fundamental en la conformación del marco jurídico e institucional necesario para el buen desarrollo de la negociación colectiva, también son actores esenciales que se benefician de la estrategia y la aplican. La Oficina, a través de todos sus medios de acción, también puede cumplir un papel protagónico en esta aplicación.
22. En la estrategia se destaca la importancia de la negociación colectiva como medio para establecer unas condiciones de empleo adaptadas a las circunstancias nacionales, incluso en tiempos de crisis. La OIT no recomienda un modelo de negociación único, sino un modelo que promueva la ampliación progresiva del ámbito y la cobertura de la negociación colectiva voluntaria en función de las circunstancias nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 154. Los resultados alcanzados en las negociaciones en forma de acuerdos vinculantes son fundamentales en la gobernanza del mercado de trabajo. La estrategia hace hincapié en la promoción de la igualdad de género y el papel que la negociación colectiva puede cumplir para reducir la brecha salarial de género. Además, debería ayudar a señalar a la atención del sistema multilateral la función que la negociación colectiva, como parte del diálogo social, puede desempeñar en la consecución de los ODS, en particular el objetivo 8.
23. En la estrategia se proponen ámbitos de trabajo prioritarios a fin de mejorar la capacidad de los mandantes para promover una negociación más efectiva e inclusiva, o para participar en ella. Se sugiere prestar un apoyo integral y coordinado a los Gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la aplicación de los convenios ratificados y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998), en su versión enmendada en 2022. Además, se favorece un entendimiento común del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en toda la OIT. También se fomentan medidas destinadas a integrar la negociación colectiva en la Organización en su conjunto, incluidas las actividades de la Oficina. En la estrategia se indica el conjunto de servicios que la Oficina podría prestar y los productos de difusión de conocimientos que se elaborarían, y se establecen vínculos con el Programa y Presupuesto para 2024-2025.
24. La estrategia propuesta se fundamenta en la experiencia que la OIT ha adquirido en los últimos decenios. También tiene en cuenta las nuevas líneas de trabajo que la Oficina ha desarrollado en los últimos años, en virtud de las conclusiones de la Conferencia Internacional del Trabajo y de las decisiones del Consejo de Administración, y que podrían mejorar la eficacia de la promoción y aplicación del derecho de negociación colectiva. Se han logrado importantes avances en la recopilación y el análisis de estadísticas, en particular con la creación de la base

de datos sobre relaciones laborales (IRdata)¹⁶ y la base de datos jurídicos sobre relaciones laborales (IRLex)¹⁷, en la que se recaba información sobre los marcos normativos nacionales de las relaciones de trabajo en el mundo entero. Se han elaborado productos de difusión de conocimientos sobre la inclusión, que abarcan a los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal, a los trabajadores domésticos y migrantes, y a los trabajadores que participan en algunas formas específicas de empleo. Se han efectuado estudios sistemáticos del contenido de los convenios colectivos, en particular respecto a los salarios, el tiempo de trabajo y las transiciones justas. En la primera edición del informe de referencia sobre el diálogo social se realizó un amplio análisis de las prácticas y los resultados de la negociación colectiva. Se han mejorado las herramientas de desarrollo de capacidades de que disponen los mandantes mediante la creación y ampliación de la caja de herramientas IRToolkit¹⁸. Si bien no se ha dejado de realizar actividades en todos estos ámbitos, es necesario adoptar medidas de mayor calado, continuadas y sistemáticas en ámbitos específicos a fin de alcanzar los objetivos señalados en la estrategia.

Promover la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo pertinentes para el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

25. El establecimiento de las normas internacionales del trabajo, su promoción, su ratificación y el control de su aplicación son esenciales para la Organización. Esto es predicable de los convenios fundamentales que vienen al caso, a saber: los Convenios núms. 87 y 98, respecto de los cuales se realizarán campañas de ratificación en virtud del Programa y Presupuesto para 2024-2025. Deberían fomentarse además la ratificación y aplicación efectiva de otras normas internacionales del trabajo relacionadas con la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, tanto en el sector privado como en el público, en particular el Convenio núm. 154 y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151). Está demostrado que la labor de asesoramiento de la OIT en materia de derecho y prácticas comparados facilita la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.
26. Se precisan esfuerzos adicionales para que los comentarios de los órganos de control se señalen sistemáticamente a la atención de los Gobiernos y los interlocutores sociales en las consultas nacionales sobre los marcos jurídicos y de políticas, por ejemplo, mediante los comités nacionales tripartitos y la colaboración de la Oficina en otras áreas de trabajo conexas.
27. La Oficina seguirá analizando las lagunas existentes, prestando asistencia técnica a los países interesados en la ratificación y cooperando con ellos. Además, buscará la integración en las actividades a nivel de país relacionadas con las solicitudes de asistencia derivadas del examen anual efectuado en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como con otras solicitudes de asistencia técnica de los mandantes.

¹⁶ Base de datos de ILOSTAT sobre indicadores relativos a las relaciones de trabajo.

¹⁷ En la [base de datos jurídicos de la OIT sobre relaciones laborales](#) (IRLex) se recopilan las leyes y reglamentos nacionales aplicables a temas relativos a las relaciones de trabajo.

¹⁸ La Caja de Herramientas de la OIT sobre Relaciones Laborales (IRToolkit) consiste en un completo programa de formación sobre temas fundamentales de las relaciones de trabajo y está disponible en el campus electrónico del Centro Internacional de Formación de la OIT (Centro de Turín).

Generar un entorno propicio para la negociación colectiva

- 28.** Si bien la negociación colectiva es un proceso de negociación voluntario entre dos partes autónomas, los Gobiernos son esenciales para asegurar un entorno propicio que permita su pleno desarrollo en todos los planos que proceda. La instauración nacional de ese marco jurídico y normativo propicio es también presupuesto necesario para la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.
- 29.** En función del sistema de relaciones de trabajo existente y de la medida en que determinados aspectos del proceso de negociación colectiva quedan a discreción de las partes o se regulan en la legislación, el marco jurídico puede tener mayor o menor importancia en el proceso de negociación colectiva y en su resultado, esto es: un convenio colectivo que regule las condiciones de trabajo y de empleo. Sin embargo, es importante que exista un marco normativo propicio y, en particular:
- que se reconozca el derecho de negociación colectiva de todos los empleadores y trabajadores cubiertos por los acuerdos o convenios pertinentes de la OIT;
 - que no se impongan limitaciones jurídicas en el nivel de negociación colectiva considerado y que las partes puedan determinar libremente de negociación colectiva, y
 - que no existan restricciones jurídicas sobre la materia objeto de la negociación colectiva ni sobre el contenido de los convenios colectivos.
- 30.** Además de establecer un marco normativo propicio, las autoridades públicas también desempeñan varias funciones adicionales, a saber:
- adoptar medidas, de ser necesario, para que las partes puedan acceder a la información que necesitan a fin de celebrar unas negociaciones con conocimiento de causa;
 - dar efecto a los convenios colectivos, entre otras cosas mediante un sistema de registro, y
 - fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores y trabajadores para mantener negociaciones eficaces, cuando así lo soliciten ¹⁹.
- 31.** Además, podrían adoptarse una serie de medidas, en función del sistema de relaciones de trabajo en cuestión, sobre la base de disposiciones jurídicas sujetas a consultas tripartitas significativas o mediante acuerdo entre las partes, en particular:
- el establecimiento de mecanismos para extender la aplicación de los convenios colectivos (o de algunas de sus disposiciones) de las partes signatarias a todos los empleadores o trabajadores comprendidos en el campo de aplicación profesional y territorial del convenio ²⁰;
 - el establecimiento de criterios de representatividad a efectos de la negociación colectiva, ya sea mediante la firma de un acuerdo de reconocimiento o mediante el establecimiento de disposiciones jurídicas de reconocimiento, y
 - la prórroga de la validez del contenido de los convenios colectivos más allá de su fecha de expiración o terminación mientras se negocia uno nuevo.

¹⁹ Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), párr. 7.

²⁰ Véase la Recomendación núm. 91, párr. 5.

32. Considerando que el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva es un principio y un derecho fundamental, los Estados Miembros tienen la obligación de respetarlo, promoverlo y hacerlo realidad de buena fe. El sistema de control ha formulado importantes orientaciones detalladas sobre la forma en que los Gobiernos pueden fomentar la negociación colectiva voluntaria respetando al mismo tiempo la autonomía de las partes.
33. La Oficina seguirá apoyando las reformas jurídicas mediante el diálogo social y prestando asesoramiento técnico sobre la base de las normas internacionales del trabajo, los comentarios de los órganos de control de la OIT y un análisis de derecho comparado. Esto ayudará a garantizar la eliminación de los obstáculos al pleno desarrollo del mecanismo de negociación colectiva que pueda existir en la legislación y en la práctica.
34. La Oficina respaldará el desarrollo de procedimientos eficaces para el reconocimiento y el registro de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de que las partes sean reconocidas como agentes de negociación.
35. La Oficina ayudará además a los Estados Miembros a velar por que la legislación permita a los trabajadores de la economía informal, así como a otros trabajadores, mujeres y hombres, que se hallen en situación de vulnerabilidad, constituir las organizaciones que estimen convenientes, o afiliarse a ellas, y ejercer su derecho a la negociación colectiva.

Fortalecer las autoridades e instituciones públicas para promover la negociación colectiva

36. Los Gobiernos son responsables de instaurar sistemas de administración del trabajo dotados de suficientes recursos y personal, debidamente formado, y de velar por que las disposiciones de los convenios colectivos se apliquen efectivamente en la práctica y que los casos de incumplimiento se traten con prontitud. También deberían asegurar la disponibilidad de mecanismos de resolución de conflictos para tratar los litigios que puedan surgir durante el proceso de negociación o en relación con la interpretación y aplicación de los convenios, y deberían garantizar el acceso a la justicia y a recursos en caso de violación de los derechos consagrados en los convenios colectivos. Dichos recursos incluyen procedimientos e instituciones de conciliación, mediación y arbitraje voluntario establecidos de conformidad con las normas internacionales del trabajo pertinentes ²¹.
37. La Oficina llevará a cabo actividades de desarrollo de capacidades y de formación dirigidas a los servicios de inspección del trabajo a fin de fortalecer la función que desempeñan para asegurar el cumplimiento de los convenios colectivos. Continuará apoyando el desarrollo y la capacidad de los sistemas de prevención y solución de conflictos laborales que facilitan un acceso efectivo a la justicia laboral. A tal efecto, formará a jueces, árbitros y conciliadores, mejorará los sistemas de gestión de casos y promoverá la utilización de la herramienta de diagnóstico para la autoevaluación del sistema de prevención y solución de conflictos laborales, entre otras cosas.
38. La Oficina ayudará a los Gobiernos a recopilar datos e información para la celebración de negociaciones basadas en datos empíricos y a ponerlos a disposición de los interlocutores sociales. Estos datos pueden referirse, por ejemplo, al crecimiento del PIB (incluida la composición sectorial), los cambios en la productividad, la inflación, el empleo y el desempleo,

²¹ Recomendación núm. 91; Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92); Convenio núm. 154; Convenio núm. 151.

la distribución de los ingresos y los salarios, y las tendencias en la remuneración, y presentarse desglosados por sexos, edades y otras características, según proceda.

39. La Oficina también propone desarrollar y difundir productos promocionales y de desarrollo de capacidades basados en datos empíricos para mostrar la manera en que la negociación colectiva puede utilizarse como medida complementaria para la gobernanza del mercado de trabajo y como respuesta normativa frente a los desafíos y oportunidades que vienen surgiendo, como las transiciones tecnológicas y ambientales. Esto comprenderá, entre otras cosas, la recopilación y publicación de las cláusulas de los convenios colectivos que abordan dichos desafíos y oportunidades, y la realización de actividades de desarrollo de capacidades sobre su aplicación.

Fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales

40. Las organizaciones empresariales y de empleadores y los sindicatos desempeñan un papel esencial en la negociación colectiva para la solidez de las relaciones de trabajo y la buena coordinación de la negociación. Ese papel varía según los contextos nacionales. En algunos casos, dichas organizaciones participan directamente en procesos de negociación con múltiples empleadores o a nivel sectorial o interprofesional. Además, pueden facilitar información importante a sus afiliados, tomar parte en discusiones de políticas sobre negociación colectiva y prestar asesoramiento jurídico y formación pertinente.
41. Se propone que la Oficina redoble sus esfuerzos para fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales. La Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) y la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) en la sede y en el terreno velarán por que las actividades de desarrollo de capacidades obedezcan a las prioridades que manifiesten las organizaciones de trabajadores y las organizaciones empresariales y de empleadores²². Los temas podrían comprender: *a)* las políticas de negociación colectiva y modelos comparativos; *b)* los mecanismos para una negociación eficaz y de buena fe; *c)* el contenido de los convenios colectivos, y *d)* la manera de mejorar los servicios destinados a los afiliados actuales y futuros.
42. El Centro de Turín y los proveedores de formación locales, con inclusión de las organizaciones empresariales y de empleadores y los sindicatos, participarán en la ejecución de las iniciativas de desarrollo de capacidades, para contribuir a fortalecer la capacidad institucional local en materia de formación y para garantizar la sostenibilidad. Las actividades de desarrollo de capacidades se basarán sobre todo en la utilización de la herramienta de formación IRTToolkit, que es un programa de formación modular y adaptable dedicado a temas esenciales de las relaciones de trabajo. Los diferentes módulos de IRTToolkit²³, desarrollados para la formación autónoma y la formación tutorizada, se han ajustado a los diversos contextos nacionales y traducido a varios idiomas. Podrían elaborarse nuevos módulos sobre temas como la negociación colectiva y las transiciones ambientales y tecnológicas, o como la negociación colectiva, la inclusión y la desigualdad. Además del Centro de Turín, se emplearán otros medios de desarrollo de capacidades, como el aprendizaje entre pares, el aprendizaje en el marco de

²² Como se indica en el Programa y Presupuesto para 2024-2025, en el contexto de los productos 2.1 y 2.2. Véase GB.347/PFA/1 (Rev. 1), párr. 98.

²³ IRTToolkit consta de varios módulos que abarcan los siguientes temas: i) política de negociación colectiva; ii) prácticas de la negociación colectiva; iii) competencias de negociación; iv) cooperación en el lugar de trabajo; v) gestión de reclamaciones; vi) dinámica de los conflictos; vii) desarrollo de competencias transversales; viii) género, no discriminación, violencia y acoso; ix) relaciones de trabajo en tiempos de crisis; x) mejora de la recopilación de datos sobre relaciones de trabajo para la formulación de políticas basadas en datos empíricos, y xi) negociación colectiva en materia de salarios.

la cooperación Sur-Sur, los conocimientos especializados internacionales y nacionales, y la formación de formadores.

- 43.** La Oficina utilizará las experiencias internacionales y nacionales y de los materiales de formación para fortalecer la capacidad de las organizaciones de trabajadores y de las organizaciones empresariales y de empleadores con objeto de atender las necesidades de sus afiliados actuales y futuros, y mejorar así la representación, la inclusión y la diversidad. Además, promoverá la diversidad en los equipos de negociación. En el caso de las organizaciones de empleadores, el desarrollo de competencias podría referirse a la forma de atraer las microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como a las nuevas modalidades empresariales ²⁴. En el caso de las organizaciones de trabajadores, el desarrollo de capacidades podría centrarse con carácter prioritario en la subsanación de los déficits de trabajo decente, en particular respecto de los trabajadores de la economía informal, la economía rural y las cadenas de suministro, haciendo hincapié en las mujeres y los jóvenes ²⁵.

Desarrollo de conocimientos y actividades de promoción

Productos de investigación sobre los resultados y proceso de negociación colectiva

- 44.** La Oficina propone crear un nuevo corpus de investigación autorizado sobre la base de datos empíricos mediante, incluso mediante alianzas con otras organizaciones internacionales e instituciones académicas, a fin de promover los beneficios que genera la aplicación del derecho de negociación colectiva. Esta labor comprenderá la elaboración de una agenda de investigación cuyos resultados podrán integrarse en las publicaciones periódicas de la OIT, como el informe de referencia sobre el diálogo social, y para otros productos de conocimiento y promoción. A estos efectos, se podría:
- a) investigar la función que cumplen la libertad de asociación y libertad sindical y la negociación colectiva en el desarrollo económico, incluidos el comercio y la inversión; reducir las desigualdades de oportunidades y de resultados; ayudar a los Gobiernos y a los interlocutores sociales a orientarse en las transiciones y las crisis; mejorar el cumplimiento de la legislación; investigar la manera en que la negociación colectiva puede contribuir al crecimiento de la productividad; realizar estudios sobre la función de la negociación colectiva en las transiciones ambientales y tecnológicas, y de la negociación colectiva para el desarrollo de capacidades;
 - b) aprovechar las redes de organizaciones de empleadores y de sindicatos para reunir ejemplos de convenios colectivos, o realizar las encuestas pertinentes;
 - c) ampliar los conocimientos mediante la recopilación de las buenas prácticas que pueden contribuir a que la libertad de asociación y libertad sindical y la negociación colectiva sean más inclusivas;
 - d) desarrollar conocimientos sobre la negociación colectiva a todos los niveles, sobre la base de las alianzas de la OIT existentes, y
 - e) investigar la manera en que la libertad sindical y la negociación colectiva han fomentado la protección de los trabajadores en diferentes contextos socioeconómicos.

²⁴ GB.347/PFA/1 (Rev. 1), párr. 96.

²⁵ GB.347/PFA/1 (Rev. 1), párr. 98.

45. Junto con ACT/EMP y ACTRAV, la Oficina también sugiere utilizar los productos de difusión de conocimientos existentes y desarrollar otros nuevos para ayudar a los interlocutores sociales a mejorar su capacidad de inclusión y su representatividad. Por ejemplo, cabría ampliar los servicios de las organizaciones empresariales y de empleadores y las organizaciones de trabajadores para hacerlos extensivos a las unidades económicas y a las mujeres y hombres de la economía informal, o establecer alianzas con ellos para que puedan participar en la negociación colectiva y beneficiarse de ella. Los productos de difusión de conocimientos también deberían beneficiar a otros grupos de trabajadores en situaciones de vulnerabilidad, como los trabajadores migrantes y los domésticos.

Mantener y ampliar las bases de datos cuantitativos (IRdata) y cualitativos (IRLex) y los productos conexos de difusión de conocimientos

46. Es fundamental asegurar la disponibilidad de datos para los mandantes, a fin de aportarles información que les permita fortalecer su capacidad y formular de leyes y políticas adecuadas. También es urgente obtener datos para el desarrollo de productos de investigación y de difusión de conocimientos. La OIT debería garantizar la actualización y ampliación continuas y sostenibles de sus bases de datos sobre las relaciones de trabajo, lo cual implica que cada cierto tiempo se recopilen y divulguen datos sobre: i) las relaciones de trabajo, el grado de implantación sindical y la cobertura de la negociación colectiva, especialmente en los Estados Miembros de la OIT donde esa información escasea, y ii) los marcos reguladores de las relaciones de trabajo. Se recopilarán de forma periódica convenios colectivos y una muestra de cláusulas extraídas de ellos para dar a conocer las prácticas de negociación existentes y sus resultados.

Productos de difusión de conocimientos sobre las materias objeto de los convenios colectivos y tendencias y prácticas innovadoras en la negociación colectiva

47. La Oficina ampliará la base de conocimientos sobre: i) las prácticas innovadoras que ilustran la manera en que la negociación colectiva aborda los cambios y transformaciones emergentes en el mundo del trabajo; ii) las principales materias objeto de los convenios colectivos, como los salarios, el tiempo de trabajo y los vínculos con la productividad, y la manera en que las cláusulas de los convenios colectivos tratan la desigualdad de género; iii) las materias emergentes, como las transiciones tecnológicas (incluida la inteligencia artificial, la gestión algorítmica, la protección de datos y el teletrabajo, y el trabajo híbrido), la transición justa y el trabajo en la economía de plataformas; iv) el reconocimiento de las competencias profesionales y la educación en los convenios colectivos, y v) las relaciones entre los sistemas de salario mínimo obligatorio y la negociación colectiva en materia de salarios.

Actividades de promoción

48. Es fundamental seguir construyendo la base de datos empíricos que permite promocionar los beneficios de la negociación colectiva, lo cual ayudará a que este tema se presente de manera novedosa, para demostrar que además de constituir uno de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, contribuye al desarrollo inclusivo y sostenible. Deberían dedicarse recursos a convertir los conocimientos desarrollados en herramientas concretas para la promoción y el cambio, tanto dentro de la OIT como entre los responsables de la formulación de políticas y otros actores externos. El impacto de la OIT puede aumentar considerablemente si estos productos y herramientas de difusión de conocimientos se adaptan y ponen a disposición de un público amplio en un formato accesible. La elaboración de una estrategia de comunicaciones contribuirá a lograr el mayor alcance posible.

Promover el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en el sistema multilateral

49. La promoción de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva pueden contribuir directamente a la consecución de los ODS, en particular los objetivos 8, 10 y 16. Varios indicadores de los ODS de los que la OIT es responsable permitirán vigilar la contribución al logro de dichos objetivos, en particular el objetivo 8 mediante el indicador 8.8.2, por el que se evalúa el grado de cumplimiento de los derechos de libertad de asociación y libertad sindical y de negociación colectiva.
50. Se propone que la Oficina redoble sus esfuerzos para fomentar la integración de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en las políticas y actividades del sistema multilateral, con miras a contribuir al cumplimiento de la Agenda 2030 y en el marco de la futura Coalición Mundial para la Justicia Social. Para ello, se intensificará la cooperación entre la OIT y sus mandantes tripartitos y con el sistema multilateral y de las Naciones Unidas en general, teniendo en cuenta las prioridades establecidas en *Nuestra Agenda Común*. Se cuidará además de incorporar los comentarios de los órganos de control de la OIT en los marcos de cooperación, como el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los análisis comunes sobre países, y se dedicarán actividades de divulgación a los coordinadores residentes de las Naciones Unidas para que generen concienciación sobre la importancia de la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en contextos nacionales específicos. La Oficina también aprovechará las oportunidades que se presenten para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo en los foros regionales y mundiales, así como en los acuerdos comerciales y de inversión.

Medios de acción, incluido el fortalecimiento de las capacidades dentro de la Oficina

51. La Oficina movilizará todos sus medios de acción en apoyo de la propuesta de estrategia. La utilización coordinada de los productos de difusión de conocimientos, y su divulgación, el empleo de las herramientas de promoción y las campañas de ratificación, los servicios de asesoramiento técnico, en particular los relativos a reformas jurídicas y normativas, y el desarrollo de capacidades de las administraciones del trabajo y los órganos de solución de conflictos, junto con el aumento de la capacidad de los interlocutores sociales, permitirán que la Oficina ejecute esta estrategia. Para ello, se necesitarán una estrecha coordinación entre la sede y las oficinas exteriores, en asociación con ACT/EMP y ACTRAV, y una cartera sólida de proyectos de cooperación para el desarrollo.
52. La Oficina procurará incorporar el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva a los Programas de Trabajo Decente por País, teniendo en cuenta las orientaciones formuladas por los órganos de control de la OIT. También se establecerán vínculos con otras estrategias pertinentes, como las relativas a la seguridad y salud en el trabajo, las cadenas de suministro o los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a fin de garantizar la integración de la negociación colectiva. La Oficina también fortalecerá la función de las oficinas nacionales y regionales en relación con el fomento del reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva con miras a que la voz de la OIT sea más coherente.
53. La Oficina ampliará sus alianzas con los organismos de resolución de conflictos, las universidades y organizaciones de investigación, y propone que se estudie la posibilidad de utilizar las alianzas de colaboración público-privadas para ayudar a promover la negociación colectiva de manera más amplia, con arreglo a los procedimientos existentes.

54. La aplicación de la estrategia, en particular de los componentes relativos al desarrollo de capacidades y de conocimientos, requerirá la realización de actividades de divulgación con los donantes y una importante movilización de recursos. La Oficina tratará de formular proyectos integrados de cooperación para el desarrollo que abarquen múltiples principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluido el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. También se necesitará una sólida coordinación entre la sede y las oficinas exteriores para incluir los elementos de la promoción y aplicación del derecho de negociación colectiva en las estrategias existentes y en los futuros proyectos de cooperación para el desarrollo.

Seguimiento y presentación de informes

55. La estrategia se ajusta a lo dispuesto en el Programa y Presupuesto en vigor, y los resultados previstos en el marco del indicador sobre negociación colectiva del Programa y Presupuesto para 2024-2025, a saber, el «Número de Estados Miembros en los que se han creado o reforzado políticas o prácticas para promover: a) la negociación colectiva [...]» (indicador 2.3.2), contribuirán al seguimiento de los progresos realizados. También se utilizará el indicador 8.8.2 de los ODS para observar los cambios registrados a escala nacional. Además, la Oficina propone que se presenten al Consejo de Administración informes anuales sobre el avance de la estrategia.
56. En la próxima discusión recurrente sobre el diálogo social, que se celebrará en 2026, se facilitará más orientaciones sobre esta estrategia.

▶ Proyecto de decisión

57. **El Consejo de Administración refrenda la propuesta de estrategia integrada de la OIT para la promoción y aplicación del derecho de negociación colectiva y solicita al Director General que tenga en cuenta sus orientaciones al aplicarla y que le presente un informe de situación en su 352.ª reunión (noviembre de 2024).**