



Consejo de Administración

340.^a reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2020

Sección Institucional

INS

Fecha: 11 de noviembre de 2020

Original: inglés

Informe del Director General

Octavo informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Lesotho del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26)

► Índice

	Página
I. Introducción.....	3
II. Examen de la reclamación.....	4
A. Alegatos de las organizaciones querellantes.....	4
B. Respuesta del Gobierno.....	4
C. Posibilidad de entablar la conciliación nacional.....	6
III. Conclusiones del Comité.....	6
IV. Recomendaciones del Comité.....	8

▶ I. Introducción

1. En una comunicación recibida por la Oficina el 12 de febrero de 2019, la Unión de Trabajadores del Sector Textil (UNITE), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Confección (NACTWU) y Lentsoe La Sechaba (LSWU) presentaron una reclamación a la Oficina Internacional del Trabajo en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT, en la que se alega el incumplimiento por parte del Gobierno de Lesotho del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), ratificado por Lesotho el 31 de octubre de 1966. El Convenio sigue en vigor en ese país.
2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno de Lesotho y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 336.^a reunión (junio de 2019), el Consejo de Administración estimó que la reclamación era admisible y constituyó un comité tripartito para que la examinase. El comité tripartito está integrado por el Sr. Bro-Matthew Shingudja (miembro gubernamental, Namibia), el Sr. Hamidou Diop (miembro empleador, Senegal) y la Sra. Annette Mpundu Chipeleme (miembro trabajadora, Zambia).
5. El Gobierno de Lesotho envió sus observaciones sobre la reclamación en una comunicación recibida por la Oficina el 2 de diciembre de 2019.
6. El Comité se reunió de forma virtual el 17 de septiembre de 2020 para examinar la reclamación y aprobar el informe.

▶ II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

7. En su comunicación, las organizaciones querellantes se refieren a la fijación de las tasas del salario mínimo legal en 2018. En particular, señalan que, si bien dichas tasas se aprueban y publican normalmente en abril de cada año, en 2018 el Gobierno no lo hizo, y, por ese motivo, los trabajadores de la industria textil de Lesotho iniciaron las manifestaciones. Según las organizaciones querellantes, si bien el Gobierno publicó finalmente las tasas revisadas del salario mínimo en agosto de 2018, las nuevas tasas no regían en todos los trabajadores de la industria textil por igual, y no se aplicaron de manera retroactiva hasta el 1.º de abril de ese año.
8. Las organizaciones querellantes señalan que la fijación de las tasas del salario mínimo legal es un problema que se plantea desde hace tiempo en Lesotho. Señalan en particular que ni el Gobierno ni el Comité Consultivo sobre Salarios, de carácter tripartito, han dado seguimiento a las recomendaciones formuladas en el contexto de la asistencia técnica recibida de la OIT en 1999 y posteriormente, en 2012 y 2013, en particular acerca de los criterios aplicados a la hora de fijar las tasas del salario mínimo. Las organizaciones querellantes piden la asistencia técnica de la OIT para apoyar los procesos de diálogo social sobre la fijación del salario mínimo en el país.
9. Las organizaciones querellantes alegan que, habida cuenta de la falta de consultas efectivas con los representantes de los trabajadores y de la falta de participación efectiva de estos en el funcionamiento del mecanismo de fijación del salario mínimo, el Gobierno ha incumplido el artículo 3 del Convenio. Consideran que raramente se abordan las demandas de los trabajadores con respecto a la fijación de los salarios, lo que muestra que a los representantes de los trabajadores se les deniega la oportunidad de participar de manera significativa. Las organizaciones querellantes también consideran que, si bien se llevan a cabo negociaciones en el Comité Consultivo sobre Salarios, que tiene carácter tripartito, dicho órgano es inoperante y está sujeto a intereses ajenos a los de los trabajadores. La adopción con retraso del salario mínimo en 2018 tras las importantes manifestaciones que se produjeron demostró la falta de eficiencia del método de fijación del salario mínimo en Lesotho.

B. Respuesta del Gobierno

10. En su respuesta, el Gobierno suministra información detallada sobre el marco legislativo que establece el método de fijación del salario mínimo en Lesotho, en particular, los artículos 47 a 52 del Código del Trabajo. Las tasas del salario mínimo pueden fijarse mediante órdenes sobre los salarios adoptadas por el Ministerio de Trabajo y Empleo, en respuesta a recomendaciones o propuestas formuladas por el Comité Consultivo sobre Salarios (artículos 50 y 51 del Código del Trabajo). Este Comité Consultivo tiene el mandato de examinar las tasas del salario mínimo cada año civil y de presentar recomendaciones al ministerio a este respecto (artículo 52 del Código del Trabajo). Sus estatutos prevén una representación equitativa de los trabajadores y los empleadores (párrafos 1 y 3 del primer apéndice del Código del Trabajo).
11. El Gobierno también suministra información relativa a la composición del Comité Consultivo sobre Salarios, que se creó en 2018, y a las reuniones que este órgano celebró ese año (siete reuniones en el período comprendido entre enero y mayo y tres reuniones

en el período comprendido entre julio y septiembre), incluidas las propuestas concretas de aumento del salario presentadas por los representantes de los trabajadores y de los empleadores, respectivamente, en las diversas reuniones. Además, el Gobierno señala que:

- Durante la segunda reunión (25 de enero de 2018), los representantes de los trabajadores propusieron modificar los métodos de trabajo del Comité Consultivo sobre Salarios (que anteriormente examinaba las tasas del salario mínimo sector por sector), a fin de examinar en sesión plenaria todos los sectores. Los representantes de los empleadores se opusieron a esta propuesta, pero fue adoptada;
 - Durante la tercera reunión (20 de febrero de 2018), se advirtió de que la adopción de las tasas del salario mínimo revisadas de ese año podría retrasarse debido a que las discusiones seguían en curso y se necesitaría más tiempo para llegar a un acuerdo. No se expresó ninguna objeción, y
 - Durante la quinta reunión (15 de marzo de 2018), las negociaciones se estancaron y el Comité Consultivo sobre Salarios informó al Ministerio de que no se había llegado a un consenso.
- 12.** El Gobierno indica además que, en abril de 2018, el Ministerio alentó a los interlocutores sociales a reanudar las negociaciones. Se celebraron dos reuniones adicionales del Comité Consultivo sobre Salarios en las que no hubo consenso. El 15 de junio de 2018, el Ministerio publicó en el *Boletín Oficial* un aviso en el que invitaba al público a formular comentarios. El Comité Consultivo sobre Salarios se reunió en julio para examinar las recomendaciones del público. Ante la imposibilidad de llegar a un consenso sobre el aumento del salario mínimo, el Ministerio informó a los interlocutores sociales de su decisión de ajustar el salario mínimo en un 9 por ciento en el sector manufacturero y en un 7 por ciento en todos los demás sectores, con efecto a partir del 1.º de abril de 2018. Los trabajadores de la industria textil objetaron esa decisión, declarándose en huelga y organizando un motín durante nueve días que produjo daños a bienes privados, entre ellos, vehículos oficiales y de los empleadores de la industria textil. En ese contexto, se estableció un subcomité del Gabinete encargado de examinar las reclamaciones de los trabajadores. El subcomité celebró cuatro reuniones en julio de 2018, en consulta con los miembros del Comité Consultivo sobre Salarios, de carácter bipartito y tripartito. Las tasas del salario mínimo que propuso el Gobierno a continuación fueron publicadas en el *Boletín Oficial* para someterlas a consideración pública. La orden sobre los salarios de 2018 fue publicada el 23 de agosto de 2018 y entró en vigor el 1.º de septiembre de 2018.
- 13.** Por otra parte, el Gobierno señala que en años anteriores los aumentos del salario mínimo pudieron aplicarse retroactivamente porque los interlocutores sociales llegaron a un acuerdo, lo que no sucedió en 2018. El artículo 51, 2), del Código del Trabajo establece que en la orden sobre los salarios deberá especificarse una fecha de entrada en vigor posterior a su publicación, y que, en los casos en que la fecha especificada no corresponda con el comienzo del período con respecto al cual se pagan los salarios, la orden entrará en vigor, para cada uno de los trabajadores afectados, a partir del comienzo del período siguiente en la fecha especificada en la orden.
- 14.** El Gobierno señala asimismo que tiene pleno conocimiento del informe de 2012 elaborado por la OIT, incluida la cuestión de los criterios que deben aplicarse en la fijación de las tasas del salario mínimo. Al mismo tiempo, el Gobierno recuerda que Lesotho no está obligado por el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).

15. Por último, en lo que respecta a la reclamación de que a los trabajadores se les deniega la representación en el Comité Consultivo sobre Salarios, el Gobierno niega categóricamente esa afirmación y señala que el Comité está compuesto por el mismo número de miembros empleadores (12) que de miembros trabajadores (12), y que ambos grupos tienen portavoces. Además, a cada miembro se le brinda la posibilidad de hacer uso de la palabra si lo desea. El Gobierno lamenta que la postura de los trabajadores no produjera un beneficio mutuo. Reconoce que los trabajadores no disponen de los recursos adecuados para participar en el Comité Consultivo sobre Salarios y estima que lo utilizan como un foro de negociación colectiva, cuando se trata de una plataforma sobre el salario mínimo.

C. Posibilidad de entablar la conciliación nacional

16. El Comité observa que tanto las organizaciones querellantes (comunicaciones recibidas por la Oficina el 26 de agosto de 2019 y el 9 de octubre de 2019) como el Gobierno (comunicación recibida por la Oficina el 2 de diciembre de 2019) han suministrado información sobre sus intentos de entablar una conciliación voluntaria en el plano nacional, en aplicación de las nuevas modalidades relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución, adoptadas por el Consejo de Administración en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018). No obstante, el Comité toma nota de que tales intentos fueron infructuosos, ya que las partes no lograron llegar a un acuerdo acerca del marco institucional adecuado en el cual pudiera celebrarse la conciliación nacional.

▶ III. Conclusiones del Comité

17. Las conclusiones se basan en el examen que el Comité ha efectuado de los alegatos de las organizaciones querellantes y de la respuesta enviada por el Gobierno.
18. El Comité observa que los alegatos de la organización querellante se refieren: 1) al aplazamiento de la adopción de las tasas del salario mínimo en 2018, y 2) a la falta de consultas efectivas con los representantes de los trabajadores y a su falta de participación efectiva en el funcionamiento del mecanismo de fijación del salario mínimo, en violación de las disposiciones del artículo 3 del Convenio núm. 26.
19. En lo que respecta a la primera cuestión, el Comité toma nota de la información suministrada por ambas partes sobre el procedimiento y la secuencia de los acontecimientos que condujeron a la adopción de nuevas tasas de salario mínimo en 2018. El Comité recuerda que el Convenio núm. 26 no contiene disposiciones específicas sobre el proceso que debe seguirse para la revisión de las tasas del salario mínimo en el plano nacional ni la frecuencia con que deberían acometerse tales revisiones. Sus disposiciones tampoco indican en qué momento deben entrar en vigor las tasas revisadas, una vez adoptadas. **En consecuencia, el Comité no proseguirá con el examen de estas cuestiones.**
20. En lo que respecta al alegato de la falta de consultas efectivas con los representantes de los trabajadores y de su participación efectiva en el funcionamiento de los mecanismos de fijación del salario mínimo, en violación de la obligación establecida en el artículo 3 del Convenio núm. 26, el Comité recuerda que el artículo 3 del Convenio núm. 26 estipula lo siguiente:

Artículo 3

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio quedará en libertad de determinar los métodos para la fijación de salarios mínimos y la forma de su aplicación:
 2. Sin embargo:
 - 1) Antes de aplicar los métodos a una industria, o parte de una industria determinada, se consultará a los representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados, incluidos los representantes de sus organizaciones respectivas, cuando dichas organizaciones existan, y a cualquier persona, especialmente calificada a estos efectos por su profesión o sus funciones, a la que la autoridad competente crea oportuno dirigirse;
 - 2) Los empleadores y trabajadores interesados deberán participar en la aplicación de los métodos en la forma y en la medida que determine la legislación nacional, pero siempre en número igual y en el mismo plano de igualdad;
 - 3) Las tasas mínimas de salarios que hayan sido fijadas serán obligatorias para los empleadores y trabajadores interesados, quienes no podrán rebajarlas por medio de un contrato individual ni, excepto cuando la autoridad competente dé una autorización general o especial, por un contrato colectivo.
- 21.** El Comité toma nota del alegato de las organizaciones querellantes de que las demandas de los trabajadores con respecto a la fijación de salarios son atendidas muy raras veces, lo que muestra que a los representantes de los trabajadores se les deniega la oportunidad de participar de manera significativa. Las organizaciones querellantes también consideran que, si bien se llevan a cabo negociaciones en el Comité Consultivo sobre Salarios, que tiene carácter tripartito, dicho órgano es inoperante y está sujeto a intereses ajenos a los de los trabajadores.
- 22.** A ese respecto, el Comité toma nota de la respuesta del Gobierno, en la que suministra información detallada sobre la labor del Comité Consultivo sobre Salarios en 2018, y según la cual: *a)* el Comité Consultivo sobre Salarios está compuesto por un número igual de empleadores (12) y de trabajadores (12); *b)* ambos grupos tienen portavoces, y *c)* a cada miembro se le brinda la posibilidad de hacer uso de la palabra si lo desea. El Gobierno reconoce que los trabajadores no disponen de los recursos adecuados para participar en dicho Comité y estima que lo utilizan como un foro de negociación colectiva, cuando se trata de una plataforma sobre el salario mínimo.
- 23.** El Comité observa que el artículo 3.2), 2), del Convenio establece que «los empleadores y trabajadores interesados deberán participar en la aplicación de los métodos en la forma y en la medida que determine la legislación nacional, pero siempre en número igual y en el mismo plano de igualdad». Esta disposición contiene dos importantes elementos: «número igual» y «en el mismo plano de igualdad». El Comité observa que el Comité Consultivo sobre Salarios está compuesto por un número igual de representantes de trabajadores y de empleadores tanto en la legislación (párrafos 1 y 3 del primer apéndice del Código del Trabajo), como en la práctica (12 representantes por cada grupo). El Comité toma nota de que la participación de las partes «en el mismo plano de igualdad» es más difícil de evaluar. En el Estudio General de 1992, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) señala que la participación de los representantes de los trabajadores y de los empleadores en el mecanismo de fijación del salario mínimo debe ser en pie de igualdad, lo cual no debería

interpretarse en el sentido de una estricta igualdad numérica de los empleadores y de los trabajadores, sino la atribución de un mismo peso a las opiniones e intereses de unos y otros (Estudio General de 1992, Salarios mínimos, párrafo 239). Como la CEACR indica asimismo en el Estudio General [...] sobre la fijación de salarios mínimos (párrafo 391), la obligación de llevar a cabo consultas plenas no debe entenderse como una obligación de alcanzar un acuerdo negociado. Esta decisión recae, en última instancia, sobre el gobierno, que, no obstante, debería demostrar que, al adoptar dicha decisión, se han considerado debidamente todas las propuestas presentadas y se han hecho todos los esfuerzos necesarios con el fin de satisfacer las expectativas divergentes. En el presente caso, las organizaciones querellantes consideran que la participación de los trabajadores no tiene peso, lo que quedaría demostrado por el hecho de que sus demandas en relación con la fijación de precios pocas veces se toman en consideración. Por su parte, el Gobierno considera que la postura de los trabajadores en el Comité Consultivo sobre Salarios no ha producido beneficios mutuos, y que los trabajadores utilizan dicho Comité como un foro de negociación colectiva, cuando se trata de una plataforma del salario mínimo. El Comité considera que la información detallada suministrada por el Gobierno sobre el procedimiento del Comité Consultivo sobre Salarios en 2018 tiende a demostrar que las partes disponían del marco adecuado para discutir las tasas del salario mínimo y exponer sus respectivas opiniones. Al parecer se celebraron extensas consultas que fueron más que un intercambio formal de información porque había la voluntad de entablar un diálogo significativo y explorar soluciones consensuadas. **En tales circunstancias, el Comité considera que los mecanismos de fijación del salario mínimo en Lesotho están en consonancia con lo estipulado en el artículo 3 del Convenio.**

24. Por último, el Comité toma nota de que el Gobierno reconoce que los trabajadores no disponen de los recursos adecuados para participar en el Comité Consultivo sobre Salarios. Toma nota también de que, aunque las organizaciones querellantes no han planteado la cuestión de los recursos como un problema, sí han solicitado asistencia técnica para impulsar los procesos de diálogo social sobre la fijación del salario mínimo en el país. **Por consiguiente, el Comité invita a las partes a que recurran a la asistencia técnica de la OIT en los próximos doce meses, tomando como base la asistencia prestada a finales del decenio de 1990 y más recientemente, en 2012-2013, con miras a seguir apoyando la participación de los interlocutores sociales en el mecanismo de fijación del salario mínimo en el país, así como su funcionamiento efectivo.**

► IV. Recomendaciones del Comité

25. **A la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 19, 23 y 24 del documento GB.340/INS/18/8 en relación con los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:**
- a) **apruebe el informe contenido en el documento GB.340/INS/18/8;**
 - b) **invite a las partes a que recurran a la asistencia técnica de la OIT en los próximos doce meses, tomando como base la asistencia prestada a finales del decenio de 1990 y más recientemente, en 2012 y 2013, con miras a seguir apoyando la participación de los interlocutores sociales en el mecanismo de fijación del salario mínimo en el país y el funcionamiento efectivo del mismo;**

- c) invite al Gobierno a que envíe, en su próxima memoria a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, información relacionada con sus conclusiones, y**
- d) publique el informe y declare cerrado el procedimiento incoado por la reclamación.**

Ginebra, 22 de septiembre de 2020

(Firmado) Sr. Bro-Matthew Shinguadja

(Firmado) Sr. Hamidou Diop

(Firmado) Sra. Annette Mpundu Chipeleme