



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

DESARROLLO ECONÓMICO, RELACIONES LABORALES Y LIBERTAD DE ASOCIACIÓN EN LOS NUEVOS ESQUEMAS DE MERCADO

Julio Alberto Álvarez Ramírez
Universidad Rafael Beloso Chacín. Venezuela

RESUMEN

Para lograr una efectiva comprensión de las estrategias tomadas por los Estados para luchar contra la pobreza y la violación de los derechos humanos, económicos, sociales y políticos, se deben analizar los principales indicadores de desarrollo estudiando la importancia del derecho que poseen los trabajadores a organizarse libremente y su impacto en la economía de los Estados en el marco del trabajo como hecho social. Estos derechos, si bien se encuentran descritos en el "Informe Global con arreglo al seguimiento de la declaración de la O.I.T. relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo" deben constituir la base fundamental para lograr reformas novedosas en países que necesitan un impulso positivo determinando el impacto del ejercicio de éstos derechos contrapuestos en las principales economías emergentes del mundo, y lograr una economía equilibrada que conjugue el derecho al trabajo y la libertad de organizarse que poseen tanto patronos como trabajadores.

Palabras clave: pobreza, derechos humanos, derechos fundamentales del trabajo.

ABSTRACT

In order to achieve a comprehension of the strategies taken by the different governments to fight against poverty and violation of economic and social rights, the main indicators of the economic development has to be analyzed, studying the importance of the workers right to collective bargaining and freedom of association and analyze the impact they have on the economy of the different States focused in the work as a social fact. This rights although they are described in the "Global Report to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work" they have to withstand the fundamental base to accomplished reforms in countries laws that need a positive boost on their economies and to determine the impact of this rights in counterposition with the emergent economies of the world and in this matter achieve a balanced economy that beholds the right to work and the freedom of association that the workers and employers have.



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

Key words: poverty, human, hard-working rights, fundamental rights of the work.

INTRODUCCIÓN

Bases para un desarrollo democrático y económico

¿Cómo se diagnostica la injusticia, las desigualdades económicas y sociales en el marco del interés del Estado? Bien, antes de lograrse una conciliación de intereses y la efectiva modernización del Estado, un punto de inflexión fundamental muy frecuentemente se encuentra en las sociedades democráticas actuales. La percepción está en la aceptación de que existen diferencias de opinión e interés legítimo y razones justificadas de que los trabajadores se asocien con miras a rectificar lo que se percibe como una injusticia. De igual forma, el reconocimiento del derecho de los empleadores a organizarse libremente para defender sus aspiraciones legítimas suele ser un paso importante en la transición desde una economía controlada por el Estado a un sistema de libre mercado <tripartismo>.

Mucho se ha escrito en el marco de las alianzas económicas y manejos de mercado conforme a pautas fondo monetaristas o del Banco Mundial pero apuntando a otros lineamientos sociales emanados de la Organización Internacional del Trabajo. Se observa en países que poseen una historia de autonomía, democratización, industrialización, conquista de derechos humanos y laborales, que las pautas de producción y de relaciones sociales pertenecientes a la era agrícola y autocrática tienden a ejercer una influencia en el presente todavía más fuerte.

Las comunidades han superado las estructuras feudales y sistemas corporativistas o asociaciones mixtas de distintos modos. Uno de los caminos seguidos por diferentes esquemas de Estados para darle un sentido a la gobernabilidad fue el del levantamiento social que en ciertos casos condujo a los regímenes comunistas centralizados. Partidos políticos únicos establecieron Estados que gobernaron en nombre de los trabajadores, atendieron las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias en lo tocante a la alimentación, vestimenta, vivienda, atención médica y educación.

Los sindicatos como operadores sociales pasaron a ser instrumentos del partido en el poder, asegurando así que no pudieran ser utilizados como medios de oposición política. El Estado controló toda la actividad económica y negó también la libertad de asociación a los empleadores. En el concepto de Estado de



UNIVERSIDAD

Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

los trabajadores no cabían los mecanismos colectivos de solución de conflictos, pues, por definición, los conflictos no deberían existir.

Como lo mostraron los acontecimientos que tuvieron lugar desde finales de la década de los 80, esta forma centralizada de gobierno acabó por desmoronarse porque suprimió las fuerzas económicas y sociales democráticas e independientes que estimulan el desarrollo y la distribución de los beneficios del crecimiento. La mayoría de los países en desarrollo han accedido a la independencia mediante un movimiento político nacionalista y patriota, en el que los sindicatos desempeñaron a menudo un papel importante. En muchos casos, tanto los sindicatos como los principales empleadores nacionales se asociaron al movimiento de independencia y se aliaron al partido político o la coalición que asumió el gobierno del país.

Se observaron entonces movimientos en pro de las libertades democráticas en el trabajo y la sociedad en general han llevado a los empleadores y a los trabajadores a hacer valer la independencia de sus organizaciones respectivas. Por lo tanto, a veces han supuesto un desafío para los regímenes que intentan controlar la vida económica y política del país. La supresión de puntos de vista e intereses divergentes limita la libertad de los agentes económicos y, por tanto, las posibilidades de innovación y de crecimiento económico. Asimismo estos hechos, impiden la búsqueda de soluciones para las reivindicaciones genuinamente sociales. Cuando se detiene el crecimiento y el desarrollo, lo más frecuente es que vacile el respeto de la libertad sindical y de asociación y del derecho a la negociación colectiva.

No cabe duda que redunde en beneficio del «interés nacional» frecuentemente invocado el que se prevengan los conflictos y se procure solventarlos por medios pacíficos. Tal y como lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las previsiones descansan sobre el dialogo social y la concertación como punta de lanza ante cualquier desenfreno colectivo. Sin embargo, esto no se consigue negándolos ni suprimiéndolos, a veces por la fuerza, por lo que se debe entonces crear instituciones con métodos y capacidad de evolución para abordar los conflictos laborales que se presentan en el Estado.

Los conflictos laborales que siguen dándose incluso en algunos países industrializados y en vías de industrialización, muestra que las reformas legislativas y la adaptación de las instituciones sociales y los comportamientos no siempre han seguido el ritmo del cambio económico. Muchos de los problemas que sufren los países que están experimentando semejantes cambios obedecen



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

a la falta de mecanismos idóneos para garantizar el respeto del derecho de los trabajadores a nombrar libremente a sus propios representantes.

La representación independiente de los trabajadores, no puede y no debe seguir siendo vista como una amenaza al orden y la estabilidad que puede persistir en las mentes de los actores intervinientes en la dirección de un Estado. Además, el intento de mantener un orden y una estabilidad impuestos es autodestructivo, pues niega a la sociedad, incluidas las personas que poseen capacidad decisoria en materia económica, el acceso a la información sobre las condiciones reales del pulso económico, político, social y cultural, lo que lleva lógicamente a que no se realice el debate sobre la manera óptima de solventar problemas.

Por estas razones se puede indicar tal como lo establece la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo con motivo de la Conferencia Internacional del Trabajo N° 92 de que “sólo puede crearse una estabilidad real cuando los intereses divergentes pueden ser expresados de modo legítimo y se inicie un procedimiento de búsqueda de una solución razonable”. La negación de esto implica una abertura a la vía de la violencia, disturbios y rebeliones, lo cual fomenta la inestabilidad nacional en vez de impedirla.

En una economía mundial caracterizada por una creciente interdependencia económica, los países deben hacer el mejor uso de sus ventajas comparativas y competitivas con el objeto de promover las inversiones y el comercio y, de esta forma, estimular tanto el desarrollo como los procesos productivos básicos para una evolución positiva de la economía regional. Para muchos países, dichas ventajas comprenden el hecho de que los salarios sean inferiores a los de otros países y partes del mundo. En efecto, si la productividad es baja, la única forma de lograr un costo de producción competitivo es mantener los salarios bajos. Todo esto rompe la equidad de manera definitiva por los esquemas políticos y económicos propuestos por el Ejecutivo Nacional, el cual plantea la idea de desentrañar el poder concentrado en las minorías e inyectarlo de manera efectiva en las mayorías.

Algunos economistas aducen que el derecho a la libertad sindical debería restringirse para impedir que los trabajadores intenten exigir unos salarios tales que podrían restar competitividad a la producción en los mercados mundiales. No obstante, se trata de una opinión muy estática y extrema sobre la forma en que funcionan los mercados de trabajo y rompería con toda forma de equilibrio social,



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

económico y político entre los principales integrantes e impulsores de la economía nacional, los patronos y trabajadores, por lo que se aleja de la verdad real que constituye el trabajo como hecho social.

Pero además de esto se sigue sosteniendo que el aumento de la productividad es esencial para garantizar la competitividad y la mejora de los salarios y de las condiciones de trabajo. La identificación de formas de mejorar el rendimiento del trabajo (por ejemplo, mediante una mejor organización, el desarrollo de las aptitudes y la inversión) redundará en beneficio de los trabajadores y de los empleadores. La manera en que se determina el nivel salarial apropiado para una empresa tiene un efecto significativo en la posible aceptación del mismo por los trabajadores como recompensa justa por su dedicación.

El diálogo permite que los empleadores y empleados encuentren formas de mejorar el rendimiento del trabajo y las recompensas y se aparten de los bajos índices de calidad, productividad y nivel salarial en los que se sustenta el mercado mundial, pero sin nunca olvidar que los trabajadores forman parte de un conglomerado definido como débiles jurídicos en nuestra Constitución, la cual enmarca y dirige todos los derechos sociales enmarcados en esa Carta Fundamental hacia la protección de la reclamación y negociación de las reivindicaciones laborales de éstos.

Se desprende también del preámbulo de la Declaración citada supra que «el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas». La libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva — así como otros mecanismos de diálogo que éstos establecen — son los cimientos de un proceso democrático de desarrollo y factores que fomentan una efectiva lucha contra la pobreza a través de la implementación de herramientas de participación directa que permitan un diálogo sincero con la intervención inevitable del Estado, lográndose así el perfeccionamiento del principio de Justicia Social consagrado en nuestra Constitución.

Un requisito fundamental para el éxito de todo proceso de desarrollo y reducción de la pobreza en una economía mundial cada vez más competitiva es la construcción de un mercado de trabajo dinámico en el que las instituciones que representan a los trabajadores y a los empleadores puedan administrar el cambio con la mirada atenta de los gobiernos, y de esta forma abordar las consecuencias sociales dimanantes respecto a los beneficios y reivindicaciones sociales.



UNIVERSIDAD
Rafael Belloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

Se debe señalar entonces que la participación social, reducción de la pobreza y trabajo decente han sido los enfoques más característicos y resaltantes de La OIT y de muchos modos la avanzada de la acción internacional contra la pobreza, por lo que no solo debe ser tratada como la punta de lanza en contra de las desigualdades económicas y sociales que viven los pueblos sino como una herramienta que brinda a los Gobiernos enfocados en ésta problemática los fundamentos y principios básicos para una efectiva protección social-laboral.

El preámbulo de la Constitución en 1919 de la Organización Internacional del Trabajo le confiere a ésta el mandato para luchar por la justicia social, y la Declaración de Filadelfia de 1944 afirma que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos». Desde 1969, a raíz de la creación del Programa Mundial del Empleo, se ha hecho una labor de investigación acerca de la manera en que las estrategias en materia de empleo pueden contribuir a atender las necesidades básicas y superar la pobreza, lo cual ha contribuido a toda la reflexión ulterior sobre el desarrollo, dentro de tareas familiares tan básicas como la de alimentación.

El debate sobre la Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo — titulada **Superar la pobreza mediante el trabajo** — que tuvo lugar durante la 91° reunión en el año 2003 de la Conferencia Internacional del Trabajo dio un nuevo impulso a la acción de la OIT en pro de la reducción de la pobreza. La acción encaminada a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los pobres es una parte integrante de los cuatro objetivos estratégicos englobados en la meta de trabajo decente para todos de la OIT:

Empleo

Que el mencionado director define como la vía principal para salir de la pobreza es el trabajo y, a tal fin, la economía tiene que generar oportunidades de inversión, desarrollo empresarial, creación de puestos de trabajo y medios de vida sostenibles.

Derechos

Los pobres tienen que obtener el reconocimiento de derechos y respeto. Necesitan representación, organización y participación. Necesitan una buena legislación que se cumpla y que favorezca sus intereses, en vez de oponerse a ellos. Sin derechos, y sin la posibilidad de ejercerlos, los pobres no escapan de la pobreza.



UNIVERSIDAD
Rafael Belloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

Protección

Las personas que viven en la pobreza están desprotegidas y marginadas. Se han de encontrar formas nuevas de proporcionar una protección social, especialmente a los colectivos vulnerables. Es importante fortalecer la capacidad de las mujeres para renegociar el reparto de las tareas familiares no remuneradas.

Diálogo

Los pobres comprenden la necesidad de negociar y saben que el diálogo es el modo de resolver problemas pacíficamente. Quienes viven en la pobreza pueden beneficiarse de la experiencia de la OIT en materia de negociación, diálogo y solución de conflictos

El enfoque de la OIT está en consonancia con el concepto multifacético de la pobreza que desde el decenio de 1990 hasta ahora ha ido forjando la comunidad internacional. Estos enfoques incluyen los conceptos de «carencia de voz» y «carencia de facultad decisoria» como medidas internacionales de pobreza, y esto contribuye a que la reducción de la pobreza quede redefinida conforme a un enfoque de desarrollo y erradicación de la pobreza basado en los derechos. Algunos ejemplos son la «medida de pobreza y capacidad» y el «índice de pobreza humana» publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como los informes publicados por el Banco Mundial y el Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido.

En consonancia con este enfoque más amplio de la lucha contra la pobreza, otros protagonistas del sistema multilateral han avanzado en la creación de medios prácticos para poner en aplicación los principios y derechos fundamentales. En este sentido es necesario que el objeto principal del estado sea cambiar definitivamente el paradigma y se obligue a erradicar la pobreza mediante la inclusión social y el incentivo al desarrollo con planes y políticas dirigidas a eliminar este mal que afecta a todos los Estados del mundo pero sin olvidar que los engranajes que conforman una economía dinámica están constituidos por los capitales de origen privados y extranjeros.

Lograr que los empleadores y los trabajadores tengan una mayor participación en las decisiones que les conciernen es importante para crear mecanismos de equilibrio de poderes opuestos a la corrupción y para asegurar una mayor transparencia y responsabilidad y un mejor sistema de gobierno.



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

En la nueva política que está trazándose en pro del desarrollo y la reducción de la pobreza, las instituciones más antiguas y que de manera patente ocupan un lugar central en la sociedad civil, tales como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, se observa la desatención de cuál es el papel óptimo que pueden desempeñar.

A veces también desconfiando de la representatividad de algunas de las nuevas organizaciones de la sociedad civil, y están paralizados en los esfuerzos que necesitan para desplegar y atender sus propios mandatos en situaciones cada más difíciles y recursos mermados.

Por otra parte, las instituciones de Bretton Woods están estableciendo amplios mecanismos de evaluación para saber cómo las políticas nacionales y las instituciones están alcanzando los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la ELP. En este proceso están comprendidas la identificación de los grupos que representan a los pobres y la realización de consultas con ellos, a fin de cerciorarse de que participan en la determinación de la política del sector social. El aspecto que más llama a la atención de la sociedad es que todavía no está claro cuáles son esos grupos, hasta qué punto son comparables de un país a otro, cuán representativos son, o en qué medida las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores estarían en condiciones y dispuestas a colaborar con ellos.

En la práctica, muchas organizaciones de trabajadores y, en menor medida, las asociaciones de empleadores han establecido vínculos estrechos con ONG que comparten sus preocupaciones respecto a todas las cuestiones relativas a la pobreza, la igualdad y los grupos desfavorecidos.

Ahora bien, es importante no confundir el papel de las ONG (organizaciones que suelen tener un solo tema u objetivo como centro de su actividad y que no pretenden ser representativas) con el de las organizaciones de empleadores y trabajadores. En este sentido, pueden trabajar de manera complementaria, pero sus objetivos y funciones son enteramente distintos. Incluso en los sitios donde las organizaciones de la sociedad civil están incluidas en el diálogo social nacional, el papel de negociación colectiva que desempeñan los copartícipes sociales sigue siendo distinto. Lo que se debe tomar en cuenta es que en cada espectro y terreno donde se discutan derechos y deberes tanto de organizaciones como de individuos, las funciones siempre variarán de acuerdo al tema discutido por éstos.



UNIVERSIDAD

Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

Cabe adoptar un enfoque doble respecto de las ONG y su participación en la atribución de una voz en cuestiones de desarrollo a la gente pobre. En primer lugar, deberían basarse firmemente en los principios de libertad de asociación y libertad sindical y derecho a la negociación efectiva, pues no hay en el sistema multilateral ningún otro principio comparable que garantice este aspecto de los derechos en el desarrollo. Esto significa que han de examinar no sólo la jurisprudencia de la OIT en la materia, sino también los ejemplos concretos de la manera como se han aplicado esos principios en diferentes circunstancias y sectores económicos. En segundo lugar, es preciso que las organizaciones de empleadores y trabajadores decidan cómo han de vincularse con esas ONG, como parte de su funcionamiento en el nuevo marco del desarrollo, a la vez que conservan su función básica de representación y de prestación de servicios a sus miembros en evolución.

Muchas organizaciones de empleadores y de trabajadores están intentando aumentar su número de afiliados y ampliar el alcance de su representación para que queden incluidos los grupos de bajos ingresos, la mano de obra poco calificada, los desfavorecidos y los desempleados.

Esta acción fortalecerá su capacidad para influir en la elaboración de políticas nacionales, y ello en beneficio de los intereses más amplios de todos sus miembros. Las organizaciones de empleadores y trabajadores tienen de hecho un papel decisivo que desempeñar, independientemente de que los trabajadores y los empleadores de los sectores de la economía carentes de organizaciones decidan afiliarse a organizaciones preexistentes o decidan crear nuevas organizaciones. Tienen la opción de dar acogida y prestar servicios a quienes hoy en día no se encuentran amparados por la ley y la práctica de la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, o de apoyar la creación de nuevas organizaciones responsables y con una gestión democrática.

COLECTIVOS DE TRABAJADORES QUE SE ENFRENTAN A OBSTÁCULOS PARA PODER ORGANIZARSE

En el año 2000 se destacaban toda una serie de categorías de trabajadores que se enfrentaban a desafíos especiales en el ámbito de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva: los trabajadores del sector público, de las zonas francas industriales, de la agricultura, los trabajadores migrantes, los trabajadores domésticos y, en términos más generales, los de la economía informal.



UNIVERSIDAD
Rafael Belloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

De acuerdo con lo expuesto por Francisco de Ferreira, autor principal del informe sobre Desarrollo Mundial, en su edición anual de 2006 del Banco Mundial, lo principal es que la equidad, entendida como dar a cada persona las mismas oportunidades en la vida, es vital para lograr el desarrollo económico y la prosperidad. Aduce el informe, que si no se toma en cuenta la equidad, el país sale perdiendo. Agrega, que cuando una gran parte de la población queda excluida de las principales oportunidades de desarrollo, carece de buena educación, no disfruta de las mismas oportunidades de inversión, no se respetan sus derechos de propiedad, ni siquiera tiene la misma influencia política ni la capacidad de influir en sus gobiernos.

En los casos en que estos trabajadores son capaces de disfrutar de la libertad sindical y de negociar colectivamente, ello también supone un paso adelante para la mujer, que tiende a estar representada de manera desproporcionada en estas categorías. Al mismo tiempo, abordar cuestiones relativas al derecho de sindicación de los trabajadores agrícolas y de los trabajadores migrantes, entre otros, significa a menudo ocuparse de los trabajadores de la economía informal.

TRABAJADORES DEL SECTOR PÚBLICO

Según una estimación hecha en 2003, hay unos 435 millones de personas empleadas en el sector público en todo el mundo ejerciendo funciones que van desde la administración del Estado a los servicios de lucha contra incendios, la enseñanza y la salud. Hasta los años ochenta, el empleo en el sector público creció tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En el mundo industrializado, esta expansión fue un factor de crecimiento económico, en un contexto en el que el sector público se convertía en el principal proveedor de servicios sociales. En los países en desarrollo, el sector público atrajo a un número creciente de jóvenes con un alto nivel de formación y llegó a representar una proporción relativamente elevada del volumen total de empleo asalariado.

En los antiguos países comunistas, el empleo público comprendía amplias secciones de los sectores industriales y de servicios. En algunos países, las políticas de fomento del empleo en el sector público comprendían iniciativas encaminadas a superar los problemas de la desigualdad, las que dieron origen a programas de acción positiva y a otras estrategias innovadoras en materia de recursos humanos.

Sin embargo, en los últimos 25 años se han producido cambios sustanciales en la estructura del empleo del sector público y en las actitudes hacia dicho



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

sector. Aun cuando esta evolución difiere según los países, la tendencia general mundial se ha orientado hacia las reformas, las reducciones de personal, la subcontratación de funciones y la privatización. Por ejemplo, en 2001 la OIT estimó que en el sector público en el ámbito mundial se habían perdido 15 millones de puestos de trabajo nada más que en los dos años precedentes.

Estas tendencias traducen las fuertes presiones que se han ejercido para reducir el gasto y la deuda pública, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y también en los países de Europa Central y Oriental en transición hacia la economía de mercado. Hasta cierto punto, dichos esfuerzos forman parte de un movimiento más amplio encaminado a mejorar la eficacia y el rendimiento de las actividades financiadas por el Estado, es decir, por los contribuyentes.

Pero en este movimiento también se han ejercido fuertes influencias, especialmente de parte de la comunidad financiera internacional, a favor de soluciones centradas en el sector privado lo cual desatiende de forma significativa los sectores más empobrecidos, ya que, no se aplican herramientas de reposicionamiento de trabajadores y se falla en la creación de puestos de trabajo, lo cual se traduce en un retroceso significativo de los indicadores económicos que representan los signos vitales de la economía de un Estado.

De ahí que los trabajadores del sector público se vean confrontados cada vez más a la incertidumbre por lo que se refiere a sus perspectivas de empleo, salarios y condiciones de trabajo. También son objeto de la crítica implícita — y muchas veces explícita — de quienes han hecho de la privatización su credo. El informe del BM para el 2006, destaca que las oportunidades no son parejas en los países en desarrollo.

Esta transformación y, lo que es aún más importante, la forma en que la misma se está desarrollando han afectado a las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público e incidido en sus relaciones con los empleadores. Cuando las remuneraciones y las condiciones de trabajo no mejoran o se deterioran de una forma que los trabajadores del servicio público consideran arbitraria, inclusive cuando se imponen soluciones sin discusión o negociación previa, las organizaciones de los trabajadores del sector público tienden a desmoralizarse o radicalizarse, o ambas cosas a la vez.

Esto ocurre sobre todo cuando las restricciones a los derechos de sindicación y de negociación se aplican en un contexto de deterioro de las condiciones de



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

esos trabajadores. En muchos países, tales circunstancias han socavado, y a veces destruido, la ética de servicio público que motivaba a los trabajadores del sector y que ofrecía un conjunto de valores compartidos con los empleadores, lo que favorecía la cooperación sobre los conflictos.

Además, cuando el empleador es el Estado y las medidas de restricción de los derechos de los trabajadores son percibidas como consecuencia de la política económica o de decisiones en otros ámbitos (como los políticos), las divergencias tienden a politizarse y se crea la disyuntiva, más encontrada en países en vías de desarrollo, la contraposición de la protección de los derechos laborales con los intereses del Estado en adoptar medidas contra el empleo público.

Al mismo tiempo, el compromiso aparente de la comunidad internacional de luchar contra la pobreza ha puesto de relieve la necesidad de ofrecer más y mejores servicios públicos, en particular de atención hospitalaria, sanitaria, de alimentación y educación, a un número mayor de personas. Esto, sumado al papel fundamental que cumplen los servicios de urgencia en situaciones de catástrofe, amenazas contra la seguridad e incluso actos de terrorismo, realza la importancia de que en el sector público haya buenas condiciones de trabajo y relaciones laborales adecuadas. Ello depende de que los trabajadores puedan participar en el proceso de cambio y de que tengan la seguridad de que podrán defender sus intereses satisfactoriamente. El motor de este proceso es el diálogo social basado en el respeto de los derechos de sindicación y de negociación colectiva.

Es en este contexto que debería examinarse la evolución de la situación en cuanto a la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva en el sector público. Como se indicó en el informe global **“Su voz en el trabajo”**, hace cuatro años, los trabajadores del sector público se cuentan entre quienes sufren con mayor frecuencia restricciones del derecho de organización y de negociación colectiva.

El convenio núm. 87 de la OIT se aplica a todos los trabajadores, sin distinción; no obstante, sus disposiciones permiten que las autoridades nacionales hagan excepciones en relación con las fuerzas armadas nacionales y la policía. El Convenio núm. 98 también de la OIT por su parte también deja a discreción de las autoridades nacionales la decisión en cuanto al grado en que las garantías que contiene se han de aplicar a las fuerzas armadas y la policía.



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

Aunque el Convenio núm. 98 antes indicado «no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado», su texto precisa que, refiriéndose a estos funcionarios, el Convenio «no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto». En 1978, la OIT adoptó el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151). Dicho instrumento garantiza el derecho de sindicación «a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo». En particular, este Convenio estipula que los empleados públicos gozarán de protección contra todo acto de discriminación antisindical, y participarán en la adopción de las decisiones que les afecten. En diciembre de 2003, 42 países habían ratificado el Convenio núm. 151.

Se ha observado durante el tiempo que los órganos de control de la OIT se han referido a casos de denegación de derechos a los trabajadores del sector público. Un problema frecuente se refiere a la legislación en materia de negociación colectiva o de sindicalización, que clasifica a todos o a casi todos los trabajadores del sector público en la categoría de personas ocupadas de la administración del Estado. Tal condición está expresamente estipulada en disposiciones específicas o se deduce por interpretación de una terminología jurídica demasiado amplia. Desde 1999 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha subrayado los problemas que se plantean al respecto en más de 20 países.

Otro obstáculo es el requisito que condiciona la constitución de un sindicato a la obtención de una autorización previa a tal efecto. Las restricciones en vigor afectan más a algunos grupos de trabajadores del sector público que a otros. Por ejemplo, en algunos países industrializados, el personal de los servicios de lucha contra incendios y trabajadores de la salud tropieza con muchos obstáculos para ejercer sus derechos de sindicalización y negociación colectiva.

Algunas de las quejas examinadas en los últimos años por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo en relación con los trabajadores del sector público se refieren a las limitaciones impuestas al derecho de sindicalización y de huelga de los trabajadores de los sectores de la salud y la educación del Canadá, así como a la legislación que define los derechos de los empleados del servicio público en el Japón y la República de Corea. Aun cuando en estos dos últimos países se han registrado algunos progresos encaminados a modificar la legislación, a fines de 2003 los trabajadores del sector público no disfrutaban aún de las garantías jurídicas necesarias para ejercer sus derechos.



UNIVERSIDAD

Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

Se encuentra entonces que el grado en que las dificultades jurídicas constituyen un problema para los trabajadores del sector público es uno de los temas del actual programa de trabajo de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), federación mundial de los sindicatos de trabajadores del sector público. En su Congreso Mundial de septiembre de 2002, la ISP adoptó un programa de acción centrado en la obtención del reconocimiento de los derechos de los trabajadores. Entre otros aspectos, el programa otorga prioridad al logro de los siguientes resultados:

- Aumento del número de trabajadores habilitados para ejercer sus derechos, mejora de los niveles de ratificación de los convenios de la OIT,
- Información de los trabajadores del sector público acerca de los mecanismos de supervisión de la OIT
- Aumento del número de quejas presentadas a la OIT por los sindicatos del sector público.

Pero se debe aclarar que las disposiciones legislativas no son el único obstáculo que se opone a la organización del sector público. En los países en desarrollo, muchos trabajadores de este sector están insuficientemente remunerados, y sus salarios se pagan a veces con meses de retraso. A raíz de esta situación, una parte de los trabajadores tiene dos y a veces más empleos o ejercen una actividad generadora de ingresos paralela. La extensión de la subcontratación y del trabajo precario en el sector público también puede redundar negativamente en los niveles de afiliación sindical.

En tales circunstancias, se hace cada vez más difícil establecer una línea divisoria clara entre las economías formal e informal. En algunos países desarrollados, la escasez de trabajadores en el sector público ha estimulado el aumento de la inmigración, especialmente entre el personal de enfermería y otras categorías de trabajadores de la salud.

La cuestión de la reforma del sector público también podría convertirse en un eje de coordinación de las actividades sindicales del sector. En varias localidades, los sindicatos han estado planificando y poniendo en práctica los cambios. Por ejemplo, en el estado de Nueva York, Estados Unidos, se constituyeron unos comités integrados por los trabajadores y la dirección de los servicios para contribuir a la puesta en práctica de los programas de reestructuración.



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

En ocasiones, tales esfuerzos redundan en mejoras de las condiciones de los trabajadores. Por consiguiente, la OIT, en conjunto con sus mandantes, se está posicionando en un papel de esfuerzo por potenciar el papel que el diálogo social ha de cumplir en la reforma del sector público tal y como se desprende de la declaración tantas veces citadas en el presente artículo.

En enero de 2003, la OIT celebró la «Reunión sobre los servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio en constante evolución». En las directrices adoptadas por esta reunión se hizo hincapié en la importancia de los servicios públicos de urgencia y se hizo un llamamiento para ampliar el diálogo social basado en la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Por otra parte, la OIT está preparando materiales didácticos y de formación en materia de diálogo social y de reforma del sector público, que incluye los servicios de salud. Esta actividad comprende la compilación de estudios de caso relativos, por ejemplo, al Brasil, Bulgaria, Ghana y Uganda.

No obstante, algunos de los enfoques aplicados por otros organismos internacionales en lo que atañe al sector público parecen ir contra el objetivo de reforzar el diálogo social y el derecho de negociación colectiva. Por ejemplo, en los «puntos de referencia indicativos» de la iniciativa «Educación para Todos» del Banco Mundial se indica que el sueldo anual medio de los docentes sea en 2015 igual a 3,5 veces el PNB por habitante, propuesta que podría restringir la capacidad del personal docente para negociar colectivamente.

En el Informe sobre el desarrollo mundial 2004 de la Organización Internacional del Trabajo, figuran afirmaciones según las cuales hay maestros que llegan a trabajar ebrios, practican castigos físicos o simplemente no hacen nada en su trabajo, y parteras que golpean a las pacientes. Las observaciones de esta índole contribuyen muy poco a incorporar al debate a quienes tendrán a su cargo, en muchos casos, la puesta en práctica de las reformas del servicio público.

Hay muchos ejemplos de cambios que han dado lugar a conflictos cuando las personas afectadas consideraron que no habían sido debidamente consultadas. En Chile, los empleados municipales y empleados públicos llevaron a cabo una huelga a escala nacional para protestar contra la aplicación de un artículo de la Constitución que otorga a los alcaldes amplios poderes para privatizar servicios, decisión que no fue objeto de negociaciones previas. En diciembre de 2003, la imposición de restricciones presupuestarias al servicio exterior de Francia dio



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

LEX LABORO

lugar a la primera huelga en la historia de los funcionarios ministeriales y el personal diplomático francés en el extranjero.

Habida cuenta de que el bienestar y la viabilidad a largo plazo de la sociedad y de los países dependen de quienes han de ocuparse de la salud y la educación, es importante que los trabajadores del sector público contribuyan a la definición de una perspectiva más amplia sobre el futuro de estos servicios nacionales fundamentales. La capacidad que tengan para hacerlo dependerá estrechamente del ejercicio de los derechos de sindicalización y de negociación colectiva. Cuando los trabajadores recuperan los derechos de negociación, como ocurrió con el personal docente del estado de Nuevo México, Estados Unidos, en 2003, el resultado puede ser un mayor compromiso de la fuerza de trabajo, que reconoce que tiene más que ganar en su lugar de trabajo y en la comunidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela. Año 1999.

Public services work Information, insights and ideas for our future (Septiembre de 2003).⁴

Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ). Véase el sitio www.justicemali.org.

Best practice in social dialogue in public service reform: A case study of the Norwegian Agency for Development Co-operation (NORAD)

Documento de trabajo núm. 191 del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, 2002); B. Mgijima.

Best practice in social dialogue in public service emergency services in South Africa. Organización Internacional del Trabajo.

Documento de trabajo núm. 192 del Programa de Actividades Sectoriales (Ginebra, OIT, 2003).

Conferencia Internacional del Trabajo Nº 92. Reunión 2004. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo



UNIVERSIDAD
Rafael Beloso Chacín.



Revista Electrónica
Lex Laboro

Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo
“*Superar la pobreza mediante el trabajo*”. 91° Reunión. Año 2003.

Convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

Convenio N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

Reunión sobre los servicios públicos de urgencia: el diálogo social en un medio
en constante evolución. Organización Internacional del Trabajo. 2003.