



Internacional de Servicios Públicos: Comentarios sobre el informe de la OIT “La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir”

I. Introducción

La PSI acoge con satisfacción el informe y el excelente trabajo realizado por la Comisión de Expertos, dado que es la primera vez que la negociación colectiva en la administración pública es abordada en un Estudio General. Los derechos sindicales siguen siendo la máxima prioridad para los sindicatos del sector público de todo el mundo. Se trata sin duda de un estudio oportuno que expone muchos de los desafíos con los que se enfrentan los sindicatos en el sector público.

En 2013 estamos experimentando la persistencia y el empeoramiento de la mayor crisis del modelo social y económico a escala mundial. Los cambios se están produciendo de una manera muy dinámica y a menudo dramática. Mientras en algunos países BRIC grandes grupos de la población están mejorando sus vidas, el mundo occidental está viviendo la mayor crisis social desde la Gran Depresión, pero ambos se enfrentan a políticas agresivas que atacan a los sindicatos y a los trabajadores. En todo el mundo, la brecha entre los más ricos y los más pobres se está incrementando.

Observamos un ataque concertado contra el sector público a escala mundial, mediante medidas de austeridad y privatizaciones que debilitan a los sindicatos y los derechos de los trabajadores. De hecho, mientras en la mayoría de las economías emergentes las afiliadas de la PSI todavía tienen que luchar para obtener el pleno reconocimiento de los derechos sindicales y de los trabajadores, en otros países las políticas de austeridad que producen recortes en el gasto público están forzando a los miembros de la PSI a realizar batallas defensivas contra el aumento del desempleo, la privatización de los servicios públicos, la reducción de las prestaciones en materia de asistencia social (desde las pensiones hasta los servicios sociales y de salud) y los recortes salariales.

Mientras que hasta hace poco la mayoría de los países de la Unión Europea podían presumir de las mejores prácticas en materia de diálogo social y negociación colectiva, esta tendencia está cambiando ahora rápidamente. Los gobiernos utilizan los argumentos de las instituciones financieras internacionales para desmantelar las relaciones laborales donde más duele para las generaciones futuras: en el sector público.

Lo que ocurre en la Unión Europea afectará al futuro de los empleados de la administración pública de todo el mundo. Debemos ser conscientes de que el desmantelamiento del modelo social europeo, en el cual los sindicatos del sector público desempeñan un papel central, será una derrota del movimiento sindical mundial y debilitará la capacidad de los sindicatos para luchar en favor de los derechos de los trabajadores de todo el mundo. En consecuencia, la protección del sector público es una causa común.

En vez de utilizar la negociación colectiva como medio para lograr una mayor eficacia y una mejor gestión de las empresas o de las instituciones públicas, se imponen las decisiones tomadas desde arriba de manera que no se deja espacio para la negociación. Los sindicatos del sector público podrían haberse preparado para aceptar ajustes cuando el empleador público demostrara estar en serias dificultades; esto refleja un compromiso mutuo de compartir la responsabilidad económica, afrontar la realidad política y fomentar la cooperación para el futuro. En su lugar, tenemos que señalar las prácticas del FMI, el Banco Mundial y el Banco Central Europeo que imponen sus condiciones para la aprobación de préstamos a los países. Cancelar los convenios colectivos es una práctica común en estos casos.

Este tipo de medidas adoptadas por los países incluyen, entre otras: congelaciones salariales o recortes para los funcionarios públicos (25% en algunos casos y más del 20% en otros); la reducción del empleo público en hasta un 15% ó 20%, a veces mediante despidos vinculados a la disolución de muchas empresas paraestatales, agencias y organismos públicos, o mediante la no sustitución de los funcionarios

públicos jubilados; retrasando la edad de jubilación; y congelando o recortando las pensiones y las prestaciones en caso de despido.

Más importante aún, estos recortes tienen una repercusión mucho más amplia en las condiciones de vida y el potencial de empleo de las generaciones actuales y futuras, como por ejemplo la reducción de la atención infantil para las mujeres que trabajan. Por otra parte, la privatización y la corrupción van en paralelo. Cuando los servicios se vuelven demasiado costosos para las personas, éstas encuentran otras formas de conseguirlos. De hecho, el informe señala que la negociación colectiva puede ayudar eficazmente en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la igualdad.

En países como España, Grecia y Portugal, pero también en el Reino Unido, un gran número de trabajadores del sector público son despedidos. La intensa presión política que se ejerce para la privatización del agua y la energía dará lugar a que se supriman más empleos y a un deterioro de los servicios prestados al público. Al mismo tiempo, una reciente encuesta mundial realizada por la Organización de las Naciones Unidas (Mi mundo 2015) indica que las prioridades de las personas en el mundo son una buena educación, una mejor asistencia médica, un gobierno honesto con capacidad de respuesta y mejores oportunidades de empleo.

También es esencial estar preparados para emprender un diálogo social tripartito de modo que las medidas excepcionales, que deben ser solamente de carácter temporal, no se consoliden y para examinar los ajustes efectuados durante la crisis, cuando mejore la situación económica. El peligro con el que nos enfrentamos ahora es que las decisiones antisociales se impongan de manera oportunista más allá del alcance de estas medidas contra la crisis. Las recomendaciones de la Comisión, dirigidas a la UE, el FMI y el Banco Mundial, referentes a la necesidad de realizar consultas eficaces con las organizaciones de los trabajadores y a la necesidad de tomar plenamente en cuenta las obligaciones de los estados relativas a los Convenios de la OIT, son particularmente importantes en este contexto.

II. La negociación colectiva en la administración pública

En la 102ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) se discutirá el informe “La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir”, que fue preparado en virtud de los artículos 19, 22 y 35 de la Constitución de la OIT. Se trata del primer Estudio General que se elabora sobre el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159) y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

El informe documenta exhaustivamente los numerosos intentos por parte de los gobiernos de reducir las disposiciones de los convenios y recomendaciones que proporcionan un marco para la negociación colectiva en la administración pública y presenta un análisis altamente informativo de todos los aspectos fundamentales de este proceso. El contexto de la crisis económica y otros procesos están también muy bien presentados.

El informe señala con acierto que la incorporación de los principios y derechos sindicales fundamentales expuestos en la Constitución de la OIT de 1919 y en la Declaración de Filadelfia dentro los convenios internacionales del trabajo citados anteriormente no ha sido tarea fácil y ha tomado un tiempo considerable. Hoy en día estos principios siguen siendo tan relevantes como hace un siglo, tanto para el sector privado como para el sector público.

El informe proporciona un claro análisis de las ventajas de la negociación colectiva en el sector público recordando que la administración pública debe ser eficaz y eficiente para proteger el ejercicio de los derechos y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos garantizando la seguridad pública, la educación, la salud, la seguridad social, la cultura, el acceso a la vivienda, el cumplimiento de la ley en los numerosos campos de competencia de la administración pública, y que también debe ser un factor indispensable en el desarrollo económico y social sostenible, en el bienestar de los trabajadores basado en unas condiciones de empleo justas y en el progreso de las empresas sostenibles.

Este objetivo requiere la prestación de servicios de alta calidad por parte de las instituciones públicas – que son a menudo muy complejas –, así como personal suficientemente calificado y motivado, y una gestión dinámica y políticamente neutral con unos valores y una deontología administrativos que combatan la corrupción administrativa, utilicen las nuevas tecnologías y se fundamenten en los principios

de confidencialidad, responsabilidad, fiabilidad, gestión transparente y no discriminación, tanto en el acceso al empleo como en el suministro de prestaciones y servicios al público.

La PSI subraya que el derecho de huelga está directamente vinculado con la libertad sindical. Este derecho se niega con demasiada frecuencia a los trabajadores del sector público debido a la amplia definición de los denominados servicios esenciales. Los gobiernos que frustran voluntariamente las negociaciones deberían rendir cuentas. La Comisión destaca que la línea de demarcación entre la consulta y la negociación no está siempre clara y que una consulta de buena fe puede desembocar en un resultado más satisfactorio que una negociación colectiva puramente formal sin un verdadero deseo de obtener resultados. Por lo tanto, el espíritu con el que actúan las partes es decisivo. El informe indica claramente que en los sistemas en los que se ha optado por la consulta y en los que el derecho de huelga está reconocido, los procesos de consulta pueden desembocar en verdaderas negociaciones cuando los sindicatos son suficientemente fuertes ya que, una vez que se declara una huelga, hay que resolver el conflicto. Esto es una clara indicación de la necesidad de extender el derecho de huelga a todos los trabajadores del sector público.

Los gobiernos han intentado a menudo ser “creativos” en la interpretación de estas normas, al ampliar el concepto de los servicios esenciales y otros que reducen el impacto de la negociación colectiva o el derecho de sindicación, además de cometer absolutas violaciones de los derechos humanos y de los derechos fundamentales de los trabajadores. Los sindicatos de todo el mundo han utilizado los mecanismos de supervisión de la OIT para luchar contra tales violaciones, proteger a los trabajadores y construir un movimiento sindical más fuerte, también en el sector público. En estos tiempos turbulentos es importante recordar que la paz duradera solamente puede basarse en la justicia social, por lo que debemos mantener estas instituciones y garantizar que su autoridad no sea socavada. La PSI pide a los gobiernos que apliquen las recomendaciones de los órganos de supervisión de la OIT, en cooperación con los interlocutores sociales.

Los Convenios 151 y 154, ya sea en estados unitarios o federales, se aplican en particular a los funcionarios contratados en la administración pública, tales como los funcionarios de los ministerios y de otros órganos de gobierno, así como a su personal auxiliar y a todas las demás personas empleadas por el gobierno. También se aplican a todos los funcionarios públicos y empleados de las autoridades locales y sus organismos públicos. El alcance de la aplicación de los convenios 151 y 154 también incluye a los empleados de las empresas públicas, a los empleados municipales, a los empleados de las instituciones descentralizadas y a los docentes del sector público, tanto si están como no están incluidos dentro de la categoría de funcionarios públicos en virtud de la legislación nacional.

Además, el Convenio 154 se aplica, sin excepción, a todos los trabajadores del sector privado. Sin embargo, el reconocimiento en la legislación del derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos sigue estando limitado o no existe en algunos países. El derecho de negociación colectiva debería cubrir, del mismo modo que a los empleados de la administración pública, incluyendo, sin limitar, a las siguientes categorías de trabajadores: al personal penitenciario; los bomberos; los marineros; los trabajadores autónomos y temporales; los trabajadores contratados o subcontratados; los aprendices; los trabajadores no residentes y a tiempo parcial; los trabajadores portuarios; los trabajadores del sector agrícola; los trabajadores de las organizaciones caritativas y religiosas; los trabajadores domésticos; los trabajadores de las zonas francas industriales y los trabajadores migrantes; y el personal docente de las instituciones educativas, así como a aquellos que realizan funciones técnicas, de gestión y de apoyo en el sector de la educación.

El informe podría haber tratado la inclusión de los derechos de los trabajadores migrantes en el sector público de manera más detallada. En muchos países, los trabajadores de los servicios sociales y de salud cualificados sienten que deben abandonar a sus familias y trabajar en el extranjero para ganar un sueldo decente. Son explotados y discriminados y su partida debilita los servicios sociales y de salud de sus comunidades de origen. La PSI trabaja con los sindicatos de todo el mundo para proteger a los trabajadores migrantes y garantizar que no sean explotados. La administración pública debería dar ejemplo en términos de políticas de integración y antidiscriminación.

La lucha contra los contratos de trabajo precario en el sector público es hoy una prioridad. Desgraciadamente, muchas categorías de empleados públicos ven negados los derechos y las ventajas establecidos en estos convenios o están sujetos a restricciones de diversos grados de severidad. También observamos que en muchas administraciones públicas un número significativo de empleados, o incluso la mayoría, tienen contratos dentro de la esfera del derecho laboral privado o están excluidos de los anteriores regímenes legales. La subcontratación, los contratos temporales y los contratos de

consultor están actualmente cada vez más presentes en el sector público, rompiendo el molde de una administración pública independiente que desea proporcionar servicios públicos de calidad a sociedades inclusivas.

Aunque en principio las restricciones que se aplican a los trabajadores del sector público no se aplican a aquellos contratados en el marco de las disposiciones del derecho del sector privado, muy a menudo estos contratos de trabajo son temporales, lo cual crea aún más obstáculos al desarrollo de los sindicatos y a la negociación colectiva. También existe preocupación por la protección de los representantes sindicales con contratos de corta duración. En consecuencia, hay una necesidad urgente de buscar formas de fortalecer la negociación colectiva y la libertad sindical en el sector público.

El reconocimiento sigue siendo un problema para varias de nuestras afiliadas, debido a la negativa injustificada de ser reconocidas como sindicatos representativos o a la imposición de un porcentaje irrazonablemente alto de densidad para su reconocimiento como agentes de negociación colectiva. En la mayoría de los casos no se puede acceder a un órgano independiente que pueda proporcionar un arbitraje o facilitar un diálogo entre las partes. En Corea del Sur, por ejemplo, el sindicato KGEU (*Korean Government Employees Union*) sigue sin ser reconocido.

Al discutir la aplicación de los convenios y recomendaciones, tenemos que señalar que el informe puede compartir una serie de buenas prácticas. Es alentador que el informe identifique un incremento mundial de las consultas bipartitas y de la negociación colectiva en el sector público, en particular en Europa, Oceanía y América Latina. El informe proporciona un examen exhaustivo de las cuestiones relativas a la protección contra los actos de discriminación antisindical, entre ellas la carga de la prueba y la práctica de invertirla en los casos de presunta discriminación antisindical. Estas buenas prácticas son muy apreciadas y esperamos que los gobiernos las adopten ampliamente.

No obstante, demasiados gobiernos o bien fracasan a la hora de adoptar una legislación, ponerla en práctica, darle seguimiento y mecanismos de reclamación adecuados, o bien van más allá de todos los principios de derechos humanos para impedir que los sindicatos protejan los derechos de los trabajadores intimidándolos, ejerciendo presión, encarcelando o incluso asesinando a los dirigentes y a los miembros de los sindicatos.

La legislación generalmente proporciona protección contra los actos de injerencia y discriminación antisindical, así como facilidades para los representantes de los trabajadores y mecanismos de negociación colectiva bilateral – a pesar de que todavía siguen existiendo algunas lagunas legales en ciertos países – muchos sindicatos señalan que existen dificultades para que dichas disposiciones se apliquen en la práctica. Las sanciones aplicables son con mucha frecuencia insuficientemente disuasivas y son corrientes las amenazas, los traslados o los despidos de los responsables sindicales.

Con respecto a las facilidades otorgadas a los representantes de los trabajadores, los principales problemas son una legislación insuficiente en lo relativo al tiempo libre para los dirigentes sindicales y dificultades para que les sea concedido, puesto que a menudo el empleador lo deniega sin un motivo válido y lo recorta unilateralmente a pesar de los convenios colectivos en vigor; dificultades de acceso al lugar de trabajo; dificultades para que el empleador aplique la deducción de las cuotas sindicales y numerosos obstáculos para acceder a información de carácter financiero de las instituciones públicas o de los organismos de gobierno.

En algunos países no existe un mecanismo formal de negociación colectiva en la administración pública. En otros, el contenido de las negociaciones está muy restringido, ya que el gobierno ejerce su prerrogativa para regular unilateralmente muchas cuestiones, entre ellas, muy a menudo, la remuneración. Cuando se recurre a la negociación colectiva y se suscriben acuerdos, los sindicatos encuentran dificultades para que se reconozca el carácter vinculante de dichos acuerdos y se respeten. En algunos países, las autoridades descartan la negociación colectiva con las organizaciones representativas alegando retrasos en la renovación de sus comités ejecutivos, pese a que esos retrasos se deben a la injerencia en las elecciones de los órganos del Estado.

La ausencia o mal funcionamiento de los procedimientos de resolución de conflictos es otro asunto importante. A veces el acceso restringido o el tiempo necesario para recibir un juicio es una denegación efectiva de la justicia. A nivel internacional, algunas de nuestras afiliadas piden un incremento sustancial de la capacidad del Tribunal Administrativo de la OIT para que pueda seguir proporcionando justicia dentro de un plazo razonable.

Los sindicatos suelen tener poca confianza en los mecanismos de resolución de conflictos, puesto que no son imparciales por el hecho de que normalmente son establecidos o gestionados por las instituciones públicas. La falta de recursos, a saber, la inexistencia de una revisión judicial, va contra las garantías básicas de un procedimiento justo y con frecuencia no se prevé. En cualquier caso, la PSI anima a sus afiliadas a utilizar todos los recursos legales disponibles.

Además, algunos gobiernos ignoran el principio de representatividad sindical con fines de negociación colectiva y favorecen a las organizaciones próximas al gobierno. Tenemos que señalar que esto se refleja también en la composición de algunas delegaciones tripartitas en la CIT, en donde se presentará este informe.

El informe indica que el examen en cuanto al fondo de las numerosas alegaciones relativas a violaciones de los derechos sindicales presentadas ante el Comité de Libertad Sindical desde su creación en noviembre de 1951 deja patente que las restricciones a las libertades civiles y políticas son una de las principales causas de violación de la libertad sindical. Este conjunto de actos violentos y de infracciones afecta también a los empleados públicos.

La construcción de la democracia y la justicia social es una de las prioridades de nuestras afiliadas en los países en donde los derechos sindicales son atacados o en donde los cambios de régimen suscitan la esperanza de reformas democráticas y de la participación del pueblo, como en grandes zonas de la región MENA. Los derechos civiles y políticos están indudablemente interrelacionados con los derechos sindicales y la justicia social no puede prevalecer sin la democracia, que es lo que piden nuestros miembros en Argelia y Egipto.

En una serie de países, los gobiernos siguen entrometiéndose en las actividades sindicales arrestando a los responsables y a los miembros de los sindicatos, como en Turquía, utilizando el pretexto de las actividades criminales y encerrando a más de cien sindicalistas a la vez por periodos indefinidos en espera de juicio. Esto es absolutamente inadmisible y una grave violación de los derechos humanos. Aún peor, tenemos que recordar las violentas represiones de los sindicatos en otros países, como Guatemala y Colombia, en donde todos los meses se producen asesinatos de sindicalistas y quedan impunes. La impunidad de tales agresiones debe cesar. Hay que llevar a cabo de inmediato investigaciones judiciales independientes con vistas a aclarar los hechos y las violaciones y determinar las responsabilidades, castigando a los autores e instigadores de los delitos e impidiendo que se repitan tales actos.

III. El camino a seguir

Teniendo en cuenta todas las cuestiones mencionadas anteriormente, parece más que apropiado ampliar el alcance de los programas de la OIT para promover la negociación colectiva en el sector público, de manera que estos numerosos desafíos puedan ser abordados mediante una acción específica, incluyendo en el Trabajo Decente Programas Nacionales que contengan mecanismos de seguimiento y de resolución de conflictos. Hacemos un llamamiento a la OIT para tratar el impacto del trabajo precario en el sector público de manera prioritaria. La PSI también solicita una revisión de todos los convenios que sirven para definir los servicios esenciales. Asimismo, requerimos mayor atención para las cuestiones relacionadas con el sector público en todos los sectores de la OIT.

El papel de los servicios públicos en materia de seguimiento de las condiciones de trabajo en todos los sectores de la economía es también fundamental. La administración del trabajo, la inspección de trabajo y todos los demás organismos de control deben fortalecerse en este sentido.

Las cuestiones de igualdad podrían haberse tratado de una manera más amplia en este examen. Los convenios colectivos en el sector público deberían y suelen abordar cuestiones relativas a la igualdad de remuneración, en base a una política pública de igualdad de género destinada a promover la igualdad de género en todos los ámbitos. Del mismo modo, los derechos de los trabajadores LGBT deberían incluirse en los convenios del sector público. No solamente en tanto que empleador, sino también como proveedor de servicios, el sector público debería dar ejemplo.

También debemos llamar la atención acerca de la importancia de crear oportunidades para los jóvenes trabajadores. En todo el mundo el desempleo juvenil está aumentando. Parte de la solución a la crisis es sin duda generar más empleo para los jóvenes en el sector público, así como crear un entorno propicio para el desarrollo de sus capacidades. Solicitamos a la OIT que trabaje estrechamente con la PSI en los temas de migración, puesto que el sector público desempeña un papel destacado en las políticas contra

la discriminación así como en la asistencia a los trabajadores migrantes para favorecer su integración en el mercado laboral. Por lo tanto, el aspecto de la igualdad de género de la negociación colectiva en el sector público requiere mayor atención en el trabajo futuro de la OIT.

La Internacional de Servicios Públicos se une a la Comisión con el fin hacer un llamamiento firme para la ratificación de los Convenios 151 y 154, que constituyen, junto con los Convenios 87 y 98, los instrumentos fundamentales para la gobernanza de las sociedades democráticas independientemente de su nivel de desarrollo, para una mayor eficiencia y eficacia de la administración pública y con el objetivo de superar la discriminación en muchos países entre los sectores público y privado en lo que se refiere al reconocimiento y la promoción de la negociación colectiva. También insistimos en que los países que han ratificado los convenios examinen cómo se aplica el diálogo social en las administraciones públicas, con el objetivo de fortalecer sus instituciones y mecanismos.