



Organización Internacional del Trabajo

Informe II

Conferencia técnica sobre el servicio público

Ginebra, 1975

Segundo punto del orden del día

Procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público

Informe preparado por la Oficina Internacional del
Trabajo

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

Índice

| <u>Prefacio.</u> | | <u>Página</u> |
|---------------------|---|---------------|
| <u>Introducción</u> | <u>Ciertas características de la administración pública que influyen en las relaciones entre empleadores y trabajadores</u> | 1 |
| <u>Capítulo I</u> | <u>Procedimientos de consulta y negociación en la función pública</u> | 5 |
| | Cuadro general de sistemas nacionales | 6 |
| | Derecho a presentar reclamaciones | 6 |
| | Consultas extraoficiales | 8 |
| | Consultas oficiales | 8 |
| | Negociaciones colectivas <u>de facto</u> | 14 |
| | Consultas con participación | 17 |
| | Mecanismos oficiales de negociación (sistema Whitley) | 19 |
| | Negociaciones colectivas autorizadas por la ley | 24 |
| | Resumen de las cuestiones y los problemas relacionados con la negociación colectiva en el servicio público | 39 |
| | Los países socialistas | 45 |
| <u>Capítulo II</u> | <u>Los conflictos de trabajo y su solución</u> | 48 |
| | Introducción | 48 |
| | Estudio general de los principales sistemas | 50 |
| | Clasificación de los conflictos de trabajo | 55 |
| | Conflictos de reconocimiento de los sindicatos | 57 |
| | Conflictos económicos | 58 |
| | Conflictos jurídicos | 68 |

| | <u>Página</u> |
|--|---------------|
| <u>Capítulo III</u> | |
| <u>Las huelgas en la función pública ..</u> | 71 |
| El problema de la huelga en la administración pública | 71 |
| Las bases jurídicas de la huelga ... | 77 |
| Sanciones contra los huelguistas ... | 83 |
| Limitaciones al ejercicio del derecho de huelga | 85 |
| Otros medios de acción | 89 |
| <u>Conclusiones</u> | 91 |
| <u>Puntos propuestos para la discusión</u> | 95 |
| <u>Anexo</u> | |
| <u>Resolución (núm. 1) sobre la libertad sindical y los procedimientos para la participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público, adoptada por la Comisión Paritaria del Servicio Público (primera reunión, Ginebra, marzo-abril de 1971)</u> | 97 |

PREFACIO

Este informe ha sido preparado como base para la discusión del segundo punto del orden del día de la Conferencia Técnica sobre la Función Pública. Está basado en gran medida en las partes pertinentes del informe II preparado para la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público, que tuvo lugar en Ginebra en 1971. Dicho informe ha sido revisado y puesto al día, teniéndose en cuenta todas las nuevas informaciones recibidas. Asimismo, se han agregado nuevos párrafos y secciones. El informe contiene una introducción, que se refiere a ciertas características de la función pública vinculadas a las relaciones entre empleador y empleado; seguido de tres capítulos relativos al procedimiento de negociación y consulta, los conflictos del trabajo y su solución y la huelga en la función pública.

INTRODUCCION

CIERTAS CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
QUE INFLUYEN EN LAS RELACIONES ENTRE
EMPLEADORES Y TRABAJADORES

Este informe trata de los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado, y excluye a los empleados de empresas estatales y de corporaciones públicas autónomas de índole comercial e industrial, así como a los funcionarios públicos pertenecientes a determinados grupos profesionales (maestros y personal de enfermería) en la medida en que los miembros de estas categorías no están protegidos por los reglamentos generales de la administración pública; también han quedado excluidos del informe aquellos empleados del Estado que no tienen el estatuto de funcionario público (por ejemplo, los empleados o trabajadores manuales que tienen un contrato de trabajo normal).

El alcance exacto de la expresión "administración pública" no puede ser definido universalmente, ya que en los distintos países incluye distintas categorías de personal. Algunos países tienen un concepto restrictivo de la función pública, limitado al personal administrativo que desempeña funciones de responsabilidad. En otros casos, se amplía la definición para incluir muchos tipos de funcionarios públicos que efectúan trabajos técnicos, de oficina y manuales. En otros no existe una definición según la categoría; será funcionario público toda persona, sea cual fuere el tipo de trabajo que efectúe, siempre que haya sido nombrada como tal. No obstante, en este informe se ha tratado de restringir el estudio a aquellas categorías de funcionarios con puestos permanentes o de plantilla en la administración pública, empleados de acuerdo a un régimen especial que los distingue de los empleados del sector privado.

Los conceptos que rigen la relación de empleo entre el Estado y los funcionarios públicos, así como su condición jurídica, varían de un país a otro. En ciertos casos los funcionarios públicos ejercen su cargo por voluntad expresa del Jefe del Estado, y son sus "obedientes servidores", aunque están relativamente protegidos por disposiciones legislativas, reglamentos administrativos o acuerdos voluntarios que los protegen de medidas arbitrarias. Muchos otros países, de larga tradición jurídica, han establecido textos legales como medio para definir los deberes y derechos del personal de la administración pública. En estos casos se considera que los funcionarios encarnan la autoridad del Estado, imbuida de un alto ideal de lealtad al mismo y de devoción al interés público; sus servicios y condiciones de empleo se estipulan en estatutos y reglamentos complementarios; se les prescribe a menudo normas de conducta profesional y privada y la conservación de su cargo depende del cumplimiento de las condiciones estipuladas.

Las disposiciones legales de este tipo establecen la naturaleza particular de la relación entre las partes que integran la administración pública. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos han experimentado la necesidad de un margen de flexibilidad para adaptar la plantilla de las administraciones estatales a los requisitos fluctuantes del servicio; además, la expansión de las actividades gubernamentales en los últimos decenios

aportó en ciertos países cambios considerables a la condición jurídica de los funcionarios públicos. Se contrata cada vez más empleados sobre una base no estatutaria para realizar tareas comparables a las que realiza el personal del sector privado. En ciertos casos estos funcionarios están sujetos a un estatuto especial que establece sus condiciones de servicio y en otros a leyes laborales de tipo general que se aplican a los trabajadores de sectores ajenos a la administración pública. Aun la misma situación jurídica de los funcionarios públicos titulares ha evolucionado considerablemente en los últimos años. Un número cada vez mayor de funcionarios, en muchos países, estiman que sus condiciones de empleo no difieren materialmente de las existentes en el sector privado, y tratan de utilizar los mismos procedimientos que los trabajadores del sector privado para ejercer presión sobre las autoridades empleadoras y para intervenir en la determinación de sus condiciones de empleo.

Suele ser más difícil identificar claramente estos dos grupos diferentes de empleados públicos en los países donde la reglamentación legal está menos desarrollada, o donde el concepto de "obediencia servidor" está siendo sustituido por una relación contractual entre el Estado y sus empleados. Excepcionalmente en casos como los citados la situación del personal de la administración pública ya casi no difiere de la situación de los trabajadores del sector privado, puesto que están comprendidos en el campo de aplicación de la legislación general social y laboral aplicable en general a las relaciones entre empleadores y trabajadores, o están protegidos por disposiciones específicas pero que les otorgan derechos similares.

Sean cuales fueren los conceptos legales que rigen sus relaciones con los trabajadores, los gobiernos se encuentran hoy ante grandes efectivos de personal que actúan, en la práctica, del mismo modo que los trabajadores del sector privado. Los funcionarios públicos, como los demás trabajadores, desean compartir los frutos de la prosperidad nacional, mejorar sus condiciones de trabajo y sus niveles de vida, y tomar parte en la determinación de sus propias condiciones de empleo, teniendo presentes tales fines. Las autoridades empleadoras, así como los empleadores privados, tratan de mantener un equilibrio adecuado entre las necesidades de una administración eficaz y una equidad frente a sus trabajadores, pero esta tarea es para ellos mucho más compleja y difícil que para los jefes de empresas del sector privado. La importancia y la diversidad de los empleos públicos son una de las causas. Actualmente, en muchos países, el Estado es, con mucho, el principal empleador, figurando entre sus empleados personal perteneciente a muy variadas categorías profesionales: trabajadores intelectuales, personal técnico, administrativo y de oficina de todo tipo, trabajadores manuales calificados y no calificados, así como funcionarios públicos de carrera. Pocas empresas del sector privado emplean una gama tan amplia de personal. Por otra parte, el personal de la administración pública se encuentra empleado en lugares dispersos en todo el país y en puestos en el extranjero, lo cual crea el problema de adaptar normas y condiciones de servicio uniformes a situaciones locales que varían ampliamente. La tarea de determinar las condiciones de empleo del personal de la administración pública y de evitar desigualdades y discrepancias es, pues, una labor muy complicada desde el punto de vista práctico.

Ciertas características inherentes a la administración pública tienen gran importancia a este respecto. Las administraciones públicas no obedecen a fines lucrativos, ni funcionan en un mercado competitivo, ya que no hay, por regla general, ninguna alternativa comercial respecto de los servicios que proveen. Sus recursos provienen de las partidas presupuestarias, cuyos cambios requieren la intervención del poder legislativo. Las autoridades públicas deben responder, en última instancia, ante los contribuyentes por el destino que han dado a los fondos públicos. Por esta razón, están expuestas a influencias exteriores y a presiones de tipo político. También están sujetas a decisiones administrativas y políticas del gobierno que podrían fundarse en razones ajenas a sus intereses y funciones inmediatas. Así, las administraciones funcionan en sectores en que se ejercen presiones y controles que poco se asemejan a los factores que influyen el funcionamiento de las empresas privadas en una economía de mercado.

El dilema básico que confrontan los gobiernos en sus relaciones con sus trabajadores es el de la dualidad de su posición en tanto que poder soberano y guardián del interés público, por una parte, y de empleador de mano de obra, en la acepción corriente de esta noción, por otra. En tanto que representante de la voluntad popular, con mandato para administrar el Estado, el gobierno no puede, en virtud de ciertos principios, renunciar a su autoridad o delegar ésta para decidir a quién puede emplear y en qué condiciones. Aun cuando acepte discutir o negociar estas cuestiones con los representantes de las partes interesadas determinar dónde reside la autoridad para la adopción de decisiones en el gobierno constituye un verdadero problema. En la mayoría de los sistemas políticos, la autoridad tiende a diseminarse y a mantenerse bajo control por medio de frenos y supervisiones, lo que hace difícil situar el centro del poder en lo que atañe a las cuestiones de empleo y condiciones de servicio; no obstante, es esencial designar tal autoridad si se quiere hacer posible una relación válida entre el gobierno y los representantes del personal.

El presente informe trata de hacer una exposición general de la situación de los funcionarios públicos del mundo entero en cuanto a su derecho a participar en la determinación de sus propias condiciones de empleo, habida cuenta de las condiciones y presiones mencionadas. Los empleados públicos rara vez disfrutaron en el pasado de plenos derechos de negociación colectiva. Si bien en sus grandes líneas la situación no ha cambiado, es evidente que existe una tendencia generalizada a la afirmación de ese derecho de los empleados a ser consultados y a negociar con las autoridades lo relativo a sus condiciones de trabajo y a asociarse o formar organizaciones para que les representen en esas consultas y negociaciones. En los últimos años se ha producido, en algunos países, una rápida modificación de su situación y, como lo muestran los debates de la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público, celebrada en 1970, esta ampliación del derecho de negociación de los funcionarios no ha perjudicado la autoridad del gobierno, a pesar de que en algunos casos ha ocasionado problemas de otro tipo. Las conclusiones de esa reunión de la Comisión subrayan, en efecto, la importancia que tienen los métodos de negociación para la determinación de las condiciones de empleo en la función pública, sea o no legalmente posible establecer contratos colectivos para ese personal.

El presente informe, que se basa en gran parte en el Informe II preparado para la primera reunión de la Comisión Paritaria, subraya las diversas soluciones legales y prácticas utilizadas a fin de permitir que las organizaciones de funcionarios intervengan más directamente en la determinación de sus condiciones de empleo, protegiendo al mismo tiempo la responsabilidad final de los poderes públicos.

CAPITULO I

PROCEDIMIENTOS DE CONSULTA Y NEGOCIACION
EN LA FUNCION PUBLICA

Mucho se ha debatido sobre la medida en que los empleados públicos deben participar, por medio de consultas o negociaciones, en la determinación de sus condiciones de empleo. Antes, los gobiernos aceptaban con reticencia que se limitara su facultad de determinar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, ya que en la mayoría de los países, el Estado, como empleador, tiene poder soberano para tomar decisiones unilaterales a este respecto. Las limitaciones al derecho de los empleados de negociar colectivamente y disfrutar de otros derechos accesorios también se justificaban en virtud de la "doctrina de privilegio", según la cual el empleo gubernamental no es un derecho sino un privilegio del que se disfruta por grado de un gobierno que puede imponer a sus empleados las restricciones que estime necesarias para proteger su soberanía. Las diferencias substanciales de poder entre los funcionarios - tanto individualmente como en grupo - y el Estado, sumadas a la división de la autoridad y a las presiones fiscales a que está sometido este último, contribuyen a dificultar el establecimiento de relaciones basadas en presiones mutuas. Finalmente, la posición relativamente más favorable de los empleados públicos frente a sus equivalentes del sector privado fue considerada en general como un elemento disuasivo para la introducción de la negociación colectiva o de otros procedimientos de adopción de decisiones destinados a mejorar las condiciones de empleo en los servicios públicos. Se manifestaron algunos indicios del trato favorable acordado a los empleados públicos con la creación de la carrera administrativa y en la política de personal establecida por los gobiernos para atraer el número cada vez mayor de personal calificado que necesitan y para dar estabilidad al personal empleado en la administración pública. También se ha ampliado el alcance de muchas normas, tales como la promoción sobre la base del mérito, protección legal contra el despido arbitrario, seguridad en el empleo, regímenes favorables de jubilación y seguros sociales, y otras garantías de trato equitativo, con lo cual el empleo en la administración pública se hizo ventajoso desde muchos puntos de vista.

Aunque los funcionarios públicos gozan así de una posición relativamente privilegiada, en muchos países se les niega el ejercicio del derecho, otorgado por la ley o la práctica a los trabajadores en general, de participar en la determinación de sus propias condiciones de empleo mediante negociaciones colectivas con las autoridades interesadas. Se ha considerado que el Estado, si aceptaba tales procedimientos, no podía cumplir su mandato de representar el interés público, y se aducía que el Estado no podía ceder en un procedimiento de negociación su autoridad para tomar decisiones finales en todo lo relativo a las condiciones de servicio de su personal.

Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido en muchos países una erosión gradual del poder unilateral del gobierno para tomar decisiones. Al obtener los funcionarios públicos el derecho

¹ E.B. McGregor (h): "Social Equity and the Public Service", en Public Administration Review (Washington), vol. 34, núm. 1, enero-febrero de 1974, pág. 19.

a sindicarse, que les permitió formar asociaciones y organizaciones poderosas para defender sus intereses, han podido ejercer sobre las autoridades públicas una presión cada vez mayor para que tengan en cuenta sus opiniones, tomen conocimiento de sus reivindicaciones y acepten someterlas a la negociación colectiva. El hecho de que en los últimos tiempos se haya observado una tendencia al deterioro de las condiciones de empleo en el servicio público en varios países (en comparación con los empleados del sector privado), sumado a las dificultades presupuestarias que acarrea el ajuste de los salarios a las variaciones del costo de la vida, fue otro incentivo más para que los empleados públicos trataran de participar más activamente en el proceso de elaboración de decisiones relativas a la fijación de sus condiciones de empleo. La tendencia cada vez más marcada a reclutar parte del personal bajo contrato¹ también contribuyó a facilitar la introducción de mecanismos de consulta y negociación. Los gobiernos, por su parte, han reconocido poco a poco la importancia de llegar a decisiones conjuntas, después de haber discutido francamente todos los aspectos de la cuestión con los representantes del personal interesado. En estos últimos años se ha visto también una tendencia marcada a impugnar más activamente la autoridad gubernamental en esta materia, y este fenómeno sociológico dio lugar a nuevas formas de participación.

La evolución ha sido irregular y ha estado marcada por acerbadas luchas y controversias, que aún hoy continúan con vigor. Existe así una enorme variación en el grado de aplicación práctica que los distintos países han dado a las referidas actitudes, así como en los métodos utilizados. Entre éstos figuran medidas *ad hoc* para mantener al personal al corriente de los cambios que se efectuarán o que se proyectan; métodos para averiguar sus opiniones antes de que se tomen decisiones sobre las leyes o estatutos que rigen sus condiciones de trabajo; sistemas establecidos de consultas paritarias, gracias a organismos consultivos cuya estructura, composición y competencia difieren de un país a otro y procedimientos diversos para las negociaciones colectivas con las organizaciones de funcionarios públicos, ya sean establecidos por la práctica o prescritos por disposiciones legislativas y sistemas mixtos que incluyen elementos de consulta, negociación y participación en la elaboración de decisiones.

Los siguientes ejemplos, aunque están lejos de ser exhaustivos, muestran cuánto varían los sistemas aplicados.

CUADRO GENERAL DE SISTEMAS NACIONALES

Derecho a presentar reclamaciones.

En un primer grupo de países, la participación de los funcionarios y empleados públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo se limita al derecho a presentar reclamaciones a las autoridades públicas, derecho que está garantizado por la constitución o la ley o establecido por la tradición y el uso. Las decisiones relativas a las condiciones de empleo en la administración

¹ Véase, por ejemplo, Jean Maurice Verdier: "Relaciones laborales en el sector público de Francia", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 89, núm. 2, febrero de 1974.

pública las toma unilateralmente el poder ejecutivo o legislativo, a veces por recomendación de un organismo independiente que dirige al personal de la administración pública. Oficialmente, el personal no participa en tales decisiones, y las autoridades no tienen ninguna obligación legal de consultarlo o de oír sus opiniones. Este es el caso, por ejemplo, en Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Irán, Kuwait, Pakistán y la República Árabe Siria. Pero es éste un dominio en el cual la situación legal y la realidad no siempre coinciden; en muchos países el personal de los servicios públicos dispone de medios diversos para dar a conocer a las autoridades sus necesidades y deseos y para inducirlas a tener en cuenta sus opiniones cuando adoptan decisiones que lo atañen. En los países de tradición musulmana, por ejemplo, existe la costumbre inmemorial, y muy frecuentemente seguida, de que todos los ciudadanos acudan libremente a sus gobernantes. Esta tradición se respeta en la administración pública y el personal de toda jerarquía puede presentar - y lo hace - sus quejas y reivindicaciones individuales y colectivas directamente al ministro responsable, y por su conducto, a las autoridades gubernamentales supremas. El gobierno se mantiene así efectivamente informado, aunque en forma extraoficial, de las opiniones de los distintos sectores de la administración pública sobre cualquier problema que les ataña. En países como Afganistán, estos métodos parecen ser la única forma de consultar al personal; en Irán, los funcionarios pueden también presentar recomendaciones directamente al Parlamento. No cabe duda de que mientras no existan organizaciones sindicales en la administración pública, este derecho de acceso individual a las autoridades cuenta bastante para los empleados del gobierno que tratan de mejorar sus condiciones de servicio.

En otros países en los que existen organizaciones de funcionarios públicos de alguna especie, al menos en estado embrionario, la participación de los empleados públicos en la determinación de sus propias condiciones de trabajo se efectúa por conducto de las organizaciones reconocidas por las autoridades respectivas. De esta manera los sindicatos tienen derecho de presentar sus opiniones sobre las condiciones de empleo, pero el poder de decisión permanece intacto en manos del gobierno. Colombia y Honduras han circunscrito las actividades de las organizaciones reconocidas de funcionarios públicos mediante disposiciones legislativas¹ que les garantizan el derecho de presentar a los respectivos jefes de la administración "memoriales respetuosos", en que indiquen sus reclamaciones individuales o colectivas, y de hacer recomendaciones para mejorar la organización y los métodos de trabajo de la administración. Las disposiciones legislativas (que son idénticas en ambos países) instan a las autoridades a dar consideración adecuada a las reclamaciones así presentadas. Sin embargo, las organizaciones de funcionarios públicos no están facultadas para negociar contratos colectivos. En Venezuela, se ha reconocido legalmente a los sindicatos de funcionarios el derecho a defender los intereses de los funcionarios y a colaborar con los servicios de la administración pública, a solicitud de los mismos, con miras al mejor cumplimiento de sus funciones².

¹ Colombia: Código Sustantivo del Trabajo, artículos 414, 415 y 516. Honduras: Código del Trabajo, artículos 534, 535 y 536.

² Decreto núm. 585, de 28 de abril de 1971, relativo al funcionamiento de los sindicatos de funcionarios públicos.

En algunos países, parece ser que las organizaciones de funcionarios públicos entablan negociaciones colectivas similares a las que se examinarán más adelante bajo el título de "negociaciones colectivas de facto", es decir, que los sindicatos discuten con las autoridades en escala limitada, aunque no estén específicamente autorizados para hacerlo. Estas negociaciones se refieren por lo general únicamente a los empleados del gobierno cuyas condiciones de servicio no están fijadas por leyes o estatutos especiales. En Colombia y Honduras las leyes permiten que se concierten convenios colectivos para la categoría denominada "otros trabajadores" del Estado, considerada como categoría aparte de la de funcionarios o empleados públicos. En Costa Rica, la obligación legal que tienen los empleadores en general de efectuar negociaciones colectivas y de negociar convenios con las organizaciones de trabajadores ha sido interpretada por los tribunales como inaplicable a los funcionarios públicos; no obstante, se concluyeron convenios colectivos entre los funcionarios públicos y el Estado, aunque generalmente esto ocurrió en instituciones autónomas o empresas públicas.

Consultas extraoficiales.

En otras partes se celebran consultas, más o menos periódicas, que influyen particularmente en la actividad legislativa, sin que el sistema haya sido previsto por la ley. En Sri Lanka se ha establecido la tradición de que la administración consulte a los sindicatos. La consulta, a veces, es casi una negociación y en los últimos tiempos se ha dado en ese sentido un nuevo aliento a los sindicatos de la función pública al permitirseles constituir federaciones.

En muchos otros países, en la práctica se consulta extraoficialmente a las organizaciones de funcionarios públicos cuando las autoridades lo estiman conveniente. En algunos países latinoamericanos, a pesar de que los funcionarios no tienen derecho a organizarse, existen sindicatos de hecho que participan de modo extraoficial en la preparación de los proyectos concernientes a los empleados del Estado y de las municipalidades locales en las comisiones de las que forman parte. Desempeñan un papel similar en la fijación de los salarios de la función pública en conjunto.

Por último, en otros países las consultas extraoficiales son una práctica que amplía los derechos oficialmente reconocidos a las organizaciones de funcionarios. Es el caso, por ejemplo, de Suiza donde el personal federal tiene oportunidad, por intermedio de sus organizaciones, de pronunciarse sobre las medidas importantes, ya que así lo establece la costumbre.

Consultas oficiales.

Otro importante grupo de países ha implantado un sistema oficial y estructurado de consulta con el personal de los servicios públicos; en algunos casos mediante organismos paritarios creados por ley. La consulta podrá ser facultativa u obligatoria, pero en ambos casos los organismos sólo tienen facultades de asesoramiento. La mayoría de los países europeos han implantado sistemas de este tipo y su ejemplo ha sido seguido en distintos grados por muchos de los antiguos países coloniales de Africa, Asia y del Medio Oriente.

La composición, campo de actividad y facultades de estos consejos o comisiones paritarias, constituidos a niveles diversos, varían de un país a otro; no se puede estudiar cada caso detalladamente, pero son particularmente interesantes varios modelos cuya influencia ha sido muy grande.

La consulta del personal de la función pública, en virtud de disposiciones legales, parece ser un método de participación muy difundido. El sistema implantado en Francia por la Constitución de 1946 trata de hacer participar a los representantes del personal y de los sindicatos, en calidad de asesores, en la determinación de las condiciones de empleo y la reglamentación de las condiciones de trabajo en las oficinas públicas. Se crearon tres tipos de organismos paritarios a nivel nacional, a saber, el Consejo Superior de la Función Pública, las comisiones administrativas y las comisiones técnicas¹. El Consejo Superior de la Función Pública está compuesto de 32 miembros titulares y 32 miembros suplentes, distribuidos por partes iguales entre los representantes de la administración y los de los funcionarios, estos últimos propuestos por las organizaciones sindicales más representativas. El Consejo, en principio, es presidido por el Primer Ministro pero en la práctica ejerce la presidencia el miembro del gobierno que tiene a su cargo la función pública. Su tarea consiste especialmente en asesorar y formular recomendaciones, a petición o por propia iniciativa, sobre toda cuestión de carácter general relacionada con la función pública al mismo tiempo que en coordinar la actividad de los organismos paritarios. También es el órgano de apelación para las decisiones adoptadas en materia de personal por las comisiones paritarias.

Las comisiones administrativas paritarias existen en todos los ministerios; departamentos o direcciones de los servicios del Estado, y están compuestas por igual número de representantes nombrados por la administración y de representantes elegidos por el personal interesado. Cada categoría de funcionarios públicos del departamento en cuestión posee su propia comisión, que tiene autoridad para hacer recomendaciones con respecto al reclutamiento, a los nombramientos definitivos, a los ascensos y a cualquier otro problema que ataña a algún empleado de la respectiva categoría. Aunque sólo tienen facultades de asesoramiento, hay que consultarlas obligatoriamente antes de tomar cualquier decisión sobre esas cuestiones; como se prevé la posibilidad de someter los asuntos contenciosos al Consejo Superior, existe la seguridad de que, por lo general, se tomarán en consideración sus recomendaciones.

¹ Véase la ordenanza núm. 59-244, de 4 de febrero de 1959, y el decreto núm. 59-307, de 14 de febrero de 1959. Por ley de 21 de noviembre de 1969 se creó un Consejo Superior de la Función Militar que permite la participación de los militares en la discusión de los problemas relacionados con su situación y su estatuto. Véase también M. Piquemal: Le Fonctionnaire, droits et garanties, París, Berger-Levrault, 1973, y Allan Plantey: Traité pratique de la fonction publique. Tercera edición. Tomo II, París, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1971, pág. 584.

Las comisiones técnicas paritarias se ocupan más directamente de las condiciones generales de empleo y funcionan en cada dependencia oficial, así como en la administración central de personal, para asesorar a los ministros o a las autoridades centrales respecto de los problemas que les sometan a propósito de la organización y funcionamiento de los servicios comprendidos en su esfera de competencia, inclusive las mejoras técnicas de los métodos de trabajo y la preparación o modificación de los reglamentos legales que rijan al personal de la unidad o del servicio colocado bajo su responsabilidad. La mitad de los miembros de las comisiones técnicas son representantes de la administración y la otra mitad es designada por "las organizaciones más representativas" de funcionarios públicos, en el sentido del estatuto y de sus reglamentos de aplicación.

En todas estas comisiones paritarias, las decisiones se adoptan por mayoría de votos de todos los miembros presentes; el presidente, que representa a la administración, tiene voto decisivo en caso de empate, lo que restringe la posibilidad de que se llegue a un acuerdo desfavorable para la administración. Aunque el presidente se abstiene a menudo de ejercitar este derecho, los sindicatos están descontentos con el procedimiento de votación prescrito, así como de la naturaleza facultativa y puramente indicativa de las consultas, y han solicitado un papel más efectivo en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

Entre los demás países europeos, Bélgica cuenta también con un sistema de consulta, establecido por un decreto real de 1955¹, cuyo objeto era institucionalizar las relaciones entre el Gobierno y los sindicatos del sector público. Al igual que el sistema francés, comprende tres tipos de organismos: el Comité General de Consulta Sindical, que se encuentra al nivel del Primer Ministro; los comités de consulta sindical, adscritos a cada departamento o servicio público con un mínimo de 100 trabajadores y los consejos de personal en los servicios que empleen al menos 25 trabajadores. La mitad de los miembros de estos organismos son nombrados por el ministro responsable o el jefe del servicio interesado, y la otra mitad por los sindicatos, proporcionalmente a los resultados de las elecciones que se celebran cada cuatro años. Su función es asesorar al Gobierno sobre las propuestas relativas a los estatutos de los funcionarios públicos, sobre la organización del trabajo en los servicios del Estado y sobre los problemas de seguridad, higiene y demás cuestiones relativas a las condiciones de trabajo. Su competencia abarca todos los problemas que atañen a los empleados del servicio o departamento para los que fueron creados, y consulta al consejo general cuando las propuestas conciernen a empleados de varios departamentos.

¹ Estatuto sindical de 20 de junio de 1955 aplicable al personal del Estado y de los servicios públicos. La Cámara de Representantes aprobó y sometió al Senado a fines de 1974 un proyecto de ley sobre la organización del régimen de relaciones entre las autoridades públicas y las organizaciones sindicales.

Las decisiones se toman por mayoría de votos; el presidente no vota. Las opiniones así formuladas no obligan a las autoridades, pero éstas deben referirse a ellas al formular sus decisiones y motivarlas cuando se apartan de la opinión recibida. Desde el punto de vista sindical, la falla del sistema estriba en que los representantes de los trabajadores no tienen facultades para presentar propuestas por iniciativa propia, sino sólo para dar su opinión sobre las propuestas presentadas unilateralmente por las autoridades; además, los representantes de estas últimas no pueden asumir compromisos en los consejos consultivos. Como se verá más adelante, los sindicatos, para poder participar más directamente en la determinación de las condiciones de trabajo del sector público, han evitado a los consejos consultivos.

El Gobierno de los Países Bajos tiene también la obligación legal de consultar a las organizaciones de personal respecto de las condiciones de empleo de sus funcionarios. Esa consulta se efectúa por medio de la Comisión Central Consultiva de la Función Pública, organismo paritario en el que los representantes del personal son nombrados por las cinco principales federaciones de empleados públicos. El campo de las consultas es muy amplio: abarca todos los problemas que afectan al personal civil del Estado. En este caso, las organizaciones de personal tienen derecho a solicitar que se examinen ciertos puntos, y son obligatorias las consultas sobre muchas cuestiones importantes, como salarios del personal titular y supernumerario, jubilaciones, normas en materia de dietas y viáticos, clasificación de puestos, promoción, formación, asistencia médica y otras prestaciones sociales. Los acuerdos alcanzados son puestos en vigor por ley o real decreto, pero en caso necesario se toman disposiciones transitorias para poderlos aplicar aun antes de ser promulgados.

Otro ejemplo que puede mencionarse es el de Suiza, que tiene un sistema de consulta facultativo y no obligatorio. En el ámbito federal existe una comisión consultiva paritaria, adscrita al Ministerio de Finanzas y Aduanas, compuesta por diez representantes elegidos por el Gobierno, diez del personal y un presidente neutral que habitualmente es un juez federal. Cuando se lo solicita el Ministerio, da su opinión sobre los proyectos de decretos de aplicación de la ley de función pública, sobre los proyectos de enmienda o de ampliación de las disposiciones de dicha ley y sobre cuestiones de principio en materia de personal y de salarios. En estas materias, su opinión es muy valorada por las autoridades, especialmente cuando surgen diferencias relativas a la interpretación de la ley. Pero las recomendaciones de la Comisión no obligan al Gobierno, y las organizaciones de personal a menudo han debido recurrir a otros métodos - principalmente la presentación de reclamaciones al Parlamento - para someter sus propias propuestas y lograr que se satisfagan sus reivindicaciones.

Se pueden crear comisiones del personal con facultades consultivas en cada departamento o ministerio, si la mayoría del personal así lo decide por votación. También existen consejos consultivos paritari o a nivel cantonal. Por lo general, las autoridades reconocen plenamente el derecho de las organizaciones de personal público a ser consultadas en toda cuestión que concierna a sus condiciones de trabajo y remuneración, y en la práctica se llevan a veces a cabo negociaciones en los respectivos departamentos o ministerios. No existe ningún procedimiento oficial de

reconocimiento y el gobierno consulta incluso a las organizaciones minoritarias si juzga que sus opiniones son pertinentes para determinada cuestión. Aunque los resultados de estas consultas no obliga jurídicamente al gobierno, éste acostumbra respetarlos y ponerlos en aplicación dictando disposiciones al efecto.

La práctica de hacer participar a los sindicatos con voz pero sin voto en las decisiones administrativas y legislativas que interesan al personal de los servicios públicos se ha seguido en muchos países africanos y asiáticos de habla francesa. La mayoría mantuvieron la misma estructura básica, aunque con variaciones en la composición y competencia de los organismos paritarios. Esto sucede en Camerún, Dahomey, Gabón, Mali, República Malagasy, Níger, Togo y Viet-Nam. Puede mencionarse el Consejo superior de la función pública de Mali¹, compuesto de cinco representantes de la administración y de cinco funcionarios elegidos a propuesta del Sindicato de trabajadores y nombrados por decreto del Ministro de la Función Pública. Tiene competencia en todas las cuestiones de carácter general relacionadas con la función pública que le somete el presidente. También puede asumir la iniciativa por voto en ese sentido de un tercio de sus miembros. Sus conclusiones y opiniones se registran en un informe que se aprueba por mayoría simple y se transmite al Gobierno, el cual no está obligado a tenerlo en cuenta de la misma manera que no está obligado a recurrir a la consulta o a abstenerse de la misma. En ciertos países, como Gabón², el órgano superior consultivo de la función pública debe ser consultado obligatoriamente sobre los proyectos de reglamentación que caen bajo su competencia.

La composición de estos organismos varía según los países. En Gabón y en la República de Viet-Nam, el personal elige entre sus miembros a quienes serán sus representantes. En Camerún, la comisión administrativa paritaria los designa entre sus miembros. Las legislaciones de Dahomey, República Malagasy, Senegal, Túnez y Marruecos, igual que la de Mali, prevén la presentación de candidatos por las organizaciones sindicales representativas y su designación por el gobierno. En Argelia, el partido designa a los representantes del personal aunque no hayan sido presentados por los sindicatos. En Dahomey³, el Gobierno distribuye por decreto las plazas entre las distintas organizaciones de empleados. Esas comisiones, en general, comprenden además de los representantes del personal a los de la administración. En Guinea, sin embargo, sólo representa a la administración el presidente de la comisión, o sea el ministro. En el Congo, todo problema que interesa a una

¹ Decreto núm. 49, de 3 de abril de 1970.

² Ley núm. 9 de 16 de junio de 1967 y decreto núm. 619 de 14 de diciembre de 1967.

³ Ordenanza núm. 72-23, de 24 de julio de 1972.

administración pública o a un organismo paraestatal así como todas las cuestiones relacionadas con la vida de los trabajadores deben ser resueltas de acuerdo al principio de la trilogía "que exige la asociación del partido, el sindicato y la dirección de la administración interesada"¹.

En la mayor parte de los países mencionados existen comisiones administrativas paritarias. En Túnez se constituyeron comisiones a nivel de servicio o de ministerio para cada grupo de funcionarios y tienen competencia en materia de promociones, disciplina y otras cuestiones que interesan individualmente al personal². En Senegal, se crean para cada categoría y los candidatos son presentados por las organizaciones profesionales³. Sus poderes son en general consultivos, con la única salvedad que la administración tiene obligación de motivar su rechazo de las recomendaciones, igual que en la República Malagasy.

Ninguno de los citados países, salvo Argelia, implantó comisiones técnicas paritarias como las francesas para hacer participar a los representantes sindicales en las decisiones administrativas acerca de la organización y funcionamiento del servicio.

Un sistema semejante se ha instaurado en Argentina mediante la creación de comisiones paritarias compuestas de representantes de la administración pública y de los sindicatos de funcionarios. En una de esas comisiones el Estado y los sindicatos prepararon un proyecto que fue promulgado por decreto-ley del poder ejecutivo en 1973⁴ y que constituye desde entonces el estatuto del funcionario de la administración pública. Además en todos los niveles de la administración pública nacional, provincial y municipal se crearon comisiones paritarias permanentes integradas por representantes del Estado y de los sindicatos de funcionarios. Esas comisiones desempeñan una función importante relacionada con la aplicación del estatuto y con el escalafón en la función pública. Estudian las promociones y el traslado de funcionarios a otros puestos, así como las cuestiones de disciplina y las quejas de los funcionarios concernientes a la aplicación del estatuto o a su interpretación.

Estos ejemplos diversos de los procedimientos de consulta de la administración pública por medio de organismos paritarios, aunque no son exhaustivos, quizá basten para mostrar las características esenciales y las limitaciones de estos sistemas. Como ya se indicó, el objeto de las consultas oficiales es dar a las autoridades

¹ Decreto núm. 73-76, de 18 de mayo de 1973.

² Decreto núm. 72-201, de 9 de junio de 1972.

³ Ley núm. 71-31, de 12 de marzo de 1971, que modifica el estatuto general de los funcionarios.

⁴ Decreto-ley núm. 20172, de 1973.

públicas la posibilidad de averiguar la opinión de las organizaciones de trabajadores interesadas con respecto a las medidas que se proyecten y que atañan a sus condiciones de trabajo y de empleo, y obtener en lo posible su aprobación antes de pasar a la ejecución. El alcance de las consultas puede ser muy amplio, y en ciertos casos son obligatorias si se trata de algunos problemas importantes, pero rara vez tienen los representantes de los funcionarios públicos derecho a tomar la iniciativa y proponer discusiones sobre cuestiones que les atañen. Hay ciertos casos en que, de hecho, la consulta toma la forma de negociaciones y los acuerdos resultantes son generalmente respetados y aplicados por el gobierno; pero en ningún caso los organismos consultivos están habilitados para tomar decisiones que obliguen jurídicamente al gobierno. Unos pocos países tienen leyes que indican que tales decisiones no podrán ser ignoradas por las autoridades responsables, las cuales están obligadas a tomar medidas para aprobarlas y aplicarlas dentro de un plazo determinado, o a justificar su negativa de hacerlo. A veces se prevé la apelación ante un organismo consultivo superior, pero, en definitiva, la ley siempre da al gobierno facultades absolutas de decisión.

La representación del personal de la administración pública en estos organismos consultivos paritarios de ámbito nacional está generalmente en manos de las centrales nacionales reconocidas de empleados públicos, designadas por el gobierno conforme a criterios especificados o por votación del personal interesado. La participación directa de las organizaciones sindicales no siempre está garantizada a nivel departamental y local, pues suele ocurrir que en esos campos más limitados la elección de representantes se efectúa entre el personal interesado. Otros países, en cambio, prefieren el sistema de las consultas directas con las organizaciones que representan al personal afectado por las medidas proyectadas.

Aunque la estructura y las funciones de los diversos sistemas de consulta citados están en la mayoría de los casos claramente definidas en los estatutos y reglamentos pertinentes, es evidente que las organizaciones de funcionarios no pueden obligar a las autoridades a discutir problemas que interesan a sus afiliados ni a concluir acuerdos obligatorios; siempre subsiste la autoridad final del gobierno para decidir unilateralmente todos los asuntos. Por eso, como ya se indicó, han aparecido en la práctica procedimientos paralelos que permiten a las organizaciones del personal ejercer más directamente su influencia en las decisiones que interesan a los funcionarios públicos.

Negociaciones colectivas de facto.

En dos, por lo menos, de los países donde rige el sistema de las consultas oficiales, las organizaciones de funcionarios públicos han obtenido en los últimos años el derecho de facto a entablar negociaciones colectivas con el gobierno y firmar contratos colectivos de trabajo para los servicios del Estado, aunque su estatuto sólo les garantice derechos de representación con fines de consulta. Esa situación se debió a la influencia de dos factores:

la fuerza cada vez mayor de las organizaciones de funcionarios públicos y la evolución de las actitudes de los gobiernos ante las diversas categorías de empleados públicos. La posición favorable a las negociaciones que asumieron los gobiernos respecto de los empleados de las empresas nacionalizadas y de servicios públicos tiene consecuencias importantes para el desarrollo de las relaciones de trabajo en la administración pública.

En Bélgica, se han negociado de hecho convenios colectivos para la administración pública desde poco después de 1960. Si bien legalmente los sindicatos o los representantes del personal sólo tienen función consultiva, en la práctica, los sueldos y las condiciones de trabajo se fijan por convenios colectivos que se negocian y firman con las autoridades pero que, para ser obligatorios, deben ser puestos en vigencia por medio de una ley o de una disposición reglamentaria¹. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que el proyecto de ley de 1974, al que se hizo referencia anteriormente, reglamenta la negociación de los convenios colectivos y obliga al gobierno a discutir con las organizaciones representativas todas las cuestiones relacionadas con la remuneración, las horas de trabajo, las pensiones y las relaciones con los sindicatos. Desde 1962 se han celebrado siete acuerdos de "programación social", los tres primeros bajo forma de memorándum o protocolo, no firmados por las partes, pero los cuatro últimos como auténticos convenios colectivos oficialmente firmados. Aunque no podía invocarse ninguna ley para hacerlos cumplir, comprometen políticamente al Gobierno a tomar las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que ha asumido en ellos. De acuerdo con la ley, cuando se concluyen esos acuerdos, deben someterse a la aprobación de las comisiones consultivas previamente descritas, pero ese procedimiento es hoy mera formalidad. El Gobierno y los sindicatos han asumido así la responsabilidad de concluir y aplicar convenios colectivos que se extralimitan de los derechos que les otorgaba la ley.

Las negociaciones han sido centralizadas; los convenios concluidos en el ámbito nacional son aplicables a todos los empleados públicos de las dependencias del Gobierno nacional (inclusive servicios especiales como el ejército, la guardia nacional y la magistratura), de las entidades descentralizadas, de la administración provincial y municipal y hasta a los jubilados que habían sido empleados públicos. Se pueden concluir acuerdos complementarios para ciertos sectores. En las provincias y municipios, las autoridades están habilitadas en teoría para fijar en forma autónoma las condiciones de trabajo de sus empleados, pero en realidad, esas decisiones las toma el Gobierno nacional, de modo que los acuerdos nacionales se aplican también a los servicios provinciales y municipales, si procede con adaptaciones locales.

¹ Roger Blanpain: Public Employee Unionism in Belgium (Ann Arbor Mich., Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), pág. 41.

Las partes en las negociaciones son, por un lado, las dos principales organizaciones de funcionarios públicos, que presentan en las sesiones un "frente unido" de reivindicaciones concertadas, y por otro, las más altas autoridades del gobierno. En las últimas negociaciones, por ejemplo, representaban al gobierno, entre otras personas, el Primer Ministro, el Viceprimer Ministro, los Ministros de la Función Pública, de Transportes, Correos y Telecomunicaciones y de Empleo y Trabajo. Además, cuando se debatieron las repercusiones financieras de las peticiones sindicales, intervinieron diez altos funcionarios de los Ministerios del Interior, de la Función Pública y de Finanzas y Presupuesto.

Los convenios se firman en general por dos años y no es preciso que precedan al debate del presupuesto nacional, porque el sistema parlamentario belga permite hacer cualquier reajuste necesario incluso después de votado dicho presupuesto. Su alcance es muy amplio, abarca los salarios y otros elementos de la remuneración, las jubilaciones, el seguro de accidentes, los feriados y las vacaciones anuales, la jornada de trabajo y las relaciones sindicales.

En Francia ha comenzado a desarrollarse muy recientemente un concepto amplio de esta índole. En junio de 1968, después de la ola de huelgas y de desórdenes de mayo del mismo año, se celebraron reuniones de las principales federaciones sindicales de funcionarios públicos con el Gobierno, y como resultado se nombró una comisión paritaria para estudiar algunas de las reivindicaciones sindicales. Después de varios meses de discusiones, la comisión presentó al Gobierno un plan para establecer una política de concertación dentro de la administración pública, con el propósito de mejorar la eficiencia de los servicios, de adaptarlos a las necesidades de la sociedad y de velar por que los funcionarios públicos reciban la parte que legítimamente les corresponde del ingreso nacional. La comisión recomendó que se prestara especial atención a las categorías peor pagadas de empleados públicos. Las negociaciones que siguieron a estas recomendaciones llevaron, en octubre de 1969, a la firma de un contrato colectivo sobre los salarios y demás condiciones de empleo de esas categorías. Se hizo una estimación del alcance del convenio de octubre de 1969 - que más tarde se extendió a las municipalidades - por la que se calculó que 700 000 funcionarios quedaron comprendidos en el mismo¹.

Es ésta la primera vez que una organización de funcionarios públicos concluye en Francia un contrato colectivo a largo plazo con las autoridades. El convenio abarca un período de cinco años, durante los cuales se aplicarán progresivamente aumentos de salarios y otros reajustes; por su parte, las organizaciones sindicales se comprometieron a no presentar otras reivindicaciones durante la vigencia del convenio, aunque una de las principales federaciones sindicales se negó a firmarlo. En 1971, 1972 y 1974 se prepararon varios documentos relacionados principalmente con cuestiones de remuneración pero, del lado del personal, no fueron firmados por todas las organizaciones representativas interesadas.

¹ Véase Michèle Voisset: "Concertations et contractations dans la fonction publique" en Droit social, núms. 9-10, septiembree-octubre de 1970, pag. 415.

Estos ejemplos de países donde los funcionarios públicos están poderosamente organizados, muestran que se abren ante esas organizaciones crecientes posibilidades de hacer aceptar a las autoridades negociaciones directas que lleven a la conclusión de contratos colectivos. La práctica ha superado las disposiciones vigentes en la materia, y se ejerce presión para que se revisen las leyes y estatutos a fin de adaptarlos a la práctica actual, dando a los convenios una naturaleza jurídica que permita imponer su observancia.

Otro ejemplo de negociaciones de hecho que abarca una amplia gama de cuestiones de trabajo se encuentra en Dinamarca, donde la negociación de acuerdos con las autoridades públicas sigue la evolución en el sector privado del mercado de trabajo. Después de celebrar los acuerdos para el sector privado comienzan las negociaciones en el sector público, comprendidos los ministerios. Algunos observadores consideran que el sistema en la práctica sirve para facilitar las negociaciones en la administración pública, ya que las difíciles y críticas negociaciones en el sector privado preparan el terreno para una solución más fácil y tal vez más ventajosa para los funcionarios que no negocian en condiciones de tanta presión.

En otros países donde la ley sólo prevé que se informe o se consulte a las organizaciones de funcionarios, tales consultas suelen ser en la práctica discusiones e intercambio de concesiones similares a las negociaciones colectivas, pero que no culminan en un convenio colectivo. En ciertos países esas conversaciones pueden dar como resultado informes o compromisos extraoficiales, o bien decretos, órdenes o estatutos promulgados unilateralmente. En muchas ocasiones la efectividad de las negociaciones colectivas depende más de la fuerza y de la vigilancia de los sindicatos interesados que de la existencia de convenios formales.

Consultas con participación.

En la República Federal de Alemania, impera un sistema algo diferente, ya que a los procedimientos de consulta existentes se agregaron los procedimientos de participación. La ley de funcionarios públicos federales establece que se consultará en forma directa a los representantes de los sindicatos de funcionarios públicos respecto de la preparación de los reglamentos que fijarán sus condiciones de empleo. Sólo tienen derecho a ser consultadas las principales federaciones de sindicatos de funcionarios públicos, pero los demás sindicatos que agrupen entre sus afiliados a funcionarios públicos pueden presentar informes en los casos pertinentes. Las consultas deben llevarse a cabo lo antes posible, en las primeras etapas de preparación de los nuevos reglamentos o de las enmiendas a las vigentes. Las disposiciones citadas sólo garantizan a las federaciones de sindicatos el derecho de participar en las decisiones administrativas, pero en la práctica también las consultan los ministerios o las comisiones parlamentarias que redactan proyectos de ley relacionados con los funcionarios públicos.

¹ Véase Employers and Workers in Denmark (Copenhague, Det Danske Selskat), 1974, págs. 33 y 34.

A esos efectos, los sindicatos han constituido un comité de negociación, y una vez establecido un acuerdo, se lo incorpora a la ley o reglamento de que se trate. Existe un sistema similar en Austria, donde los cuatro sindicatos principales que agrupan a funcionarios públicos federales, provinciales y municipales han formado una comisión que participa en la preparación de las leyes que fijan las condiciones de empleo.

Los salarios y las condiciones de trabajo de los obreros y empleados de la administración pública de la República Federal de Alemania son determinados por contratos colectivos, de acuerdo con las disposiciones de la ley de funcionarios públicos federales; los obreros y empleados de las empresas o instituciones del Estado también tienen el derecho de negociación colectiva.

La República Federal de Alemania garantiza también al personal la participación en las decisiones que atañan a sus condiciones de trabajo, gracias a un sistema de consejos del personal previstos por la ley de representación del personal de 1955 para cada unidad, cada distrito y en el orden general. Están compuestos por representantes electos del personal, que pueden invitar a representantes sindicales para que asistan a las reuniones, pero sin derecho a voto. Los consejos del personal se ocupan esencialmente de hacer cumplir las leyes, los contratos colectivos o las instrucciones administrativas, y de proteger los derechos de los trabajadores. La ley de 1955 establecía una diferencia entre las cuestiones de carácter social, para las que reconocía amplios poderes de cooperación y decisión común y las cuestiones de personal, respecto de las cuales el derecho de decisión era muy limitado y el derecho a la cooperación variaba, según se tratase de funcionarios o de otros empleados públicos. Los consejos pueden proponer medidas para mejorar las condiciones de trabajo, y en ausencia de estatutos, contratos colectivos o cualquier otro convenio expresamente autorizado, pueden incluso firmar acuerdos sobre jornada de trabajo, licencias, formación, administración de servicios sociales, formulación de principios rectores de la remuneración y fijación de salarios para cada puesto de trabajo. Así, pues, los representantes del personal llegan a tener facultades de decisión, en cuestiones relativas a los empleados individual y colectivamente, que superan en mucho el derecho de consulta examinado precedentemente. Los sindicatos no intervienen directamente en estas actividades, pero participan, no obstante, a un nivel superior en el control del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que rigen los servicios públicos. En efecto, la ley de funcionarios públicos federales estipula que las confederaciones de asociaciones del personal propondrán a tres de los siete miembros de la Comisión de Personal Federal, que es la responsable de esas funciones.

Según una nueva ley adoptada en marzo de 1974¹ por la República Federal de Alemania, se concedió a los comités de personal mayores derechos de decisión en ciertas cuestiones de personal y en otras de carácter social. Los jefes de los

¹ Ley de representación del personal de la administración pública, 15 de marzo de 1974 (Bundespersonalvertretungsgesetz)

departamentos administrativos deben informar plenamente a los comités de personal de todas las medidas concernientes a uno o a varios empleados. La nueva ley exige que prácticamente todas las cuestiones de personal se sometan a los consejos, teniendo en cuenta, sin embargo, el principio de que los organismos independientes del gobierno o del parlamento no pueden tomar decisiones definitivas cuando se trata de funcionarios públicos. En caso de desacuerdo entre un consejo de personal y el jefe del departamento administrativo, la decisión será tomada por el departamento competente superior después de la intervención de un comité de conciliación, de acuerdo a lo establecido por la ley. El ámbito de decisión es, por otra parte, bastante amplio. En las cuestiones de personal comprende desde el reclutamiento, promoción, traslados, cesación de la relación de empleo hasta la autorización para ejercer actividades extraoficiales. En cuestiones de bienestar, no queda prácticamente nada que no esté comprendido en el principio de la decisión común.

A nivel provincial, las facultades de los comités de personal varían considerablemente de una a otra jurisdicción. En Bremen y en Hamburgo, por ejemplo, la ley concedió a los comités de personal el derecho de participar en la elaboración de la política social y de personal. En Hesse, se ha reglamentado la participación por una ley de 1970 que amplió considerablemente las materias sujetas a la decisión común y estableció juntas de arbitraje *ad hoc* al nivel más alto posible en todos los organismos locales y estatales.

Mecanismos oficiales de negociación (sistema Whitley).

Pasamos ahora a un tipo diferente de procedimiento que, contrariamente a los sistemas de consulta oficiales y extraoficiales ya considerados, supone la negociación de contratos colectivos de trabajo, de obligatorio cumplimiento, negociación que se efectúa en consejos paritarios establecidos por ley. El ejemplo más típico de este procedimiento es el sistema de los "Consejos Whitley" del Reino Unido.

El propósito declarado de esos Consejos es "procurar la máxima cooperación entre el Estado, en su calidad de empleador, y la totalidad de los funcionarios públicos, en las cuestiones atinentes a la función pública, a fin de aumentar la eficiencia de los servicios públicos al mismo tiempo que el bienestar de los que trabajan en ellos, de ofrecer un órgano que se ocupe de las reclamaciones y, en general, de permitir que se confronten la experiencia y las ideas de los representantes de los empleados de la administración y de las oficinas y de los trabajadores manuales del Estado".

Se han instituido consejos paritarios en tres niveles (nacional, departamental y local), donde los representantes de las autoridades públicas y de las organizaciones de personal se reúnen para examinar una amplia gama de cuestiones. En los consejos no se vota, se llega al consenso o a los acuerdos por medio de comunicaciones extraoficiales frecuentes y un libre intercambio de opiniones. Cada parte se expresa formalmente como una unidad, aunque se permiten las iniciativas extraoficiales

de los miembros, en forma individual¹. La constitución del Consejo Nacional Whitley estipula que los contratos concluidos en los respectivos consejos sólo entrarán en vigor después de haber sido sometidos al Gabinete de Ministros, pero en la práctica los Consejos pueden tomar decisiones definitivas sobre todos los problemas que sean de su competencia, y sólo se remiten al Gabinete los contratos que tocan puntos de importancia nacional, como la política de salarios. No se puede obligar al gobierno a aplicar las decisiones de los Consejos Whitley; no obstante, la parte oficial en las negociaciones del Consejo Nacional está respaldada por la autoridad del Gabinete, mientras que en los consejos de los ministerios lo está por la autoridad del respectivo ministro.

El Consejo Nacional Whitley está compuesto por 52 miembros², de los cuales 24 representan al Gobierno y 28 al personal de la administración pública. Cada parte puede designar a personas de prestigio (que pueden ser o no funcionarios públicos); en la práctica esta cláusula permite que los funcionarios a tiempo completo de las asociaciones de personal puedan representar a sus miembros en los consejos nacionales ministeriales. El jefe de la Administración (el Secretario Permanente Adjunto del Tesoro) preside el Consejo Nacional y entre los miembros gubernamentales están los jefes de los principales departamentos de la administración pública y los funcionarios superiores del Tesoro. Las plazas de los representantes del personal se distribuyen proporcionalmente por acuerdo entre unas doce organizaciones representativas y reconocidas de funcionarios públicos. El Consejo Nacional es competente para decidir sobre todo lo referente a las condiciones de servicio del personal no industrial de todo nivel, lo que incluye, entre otras cosas, la determinación de los principios generales que regirán las condiciones de empleo (reclutamiento, jornada, promoción, disciplina, seguridad del empleo, remuneración y jubilación) y el examen de los proyectos de ley, dentro de los límites en que atañan a la posición de los funcionarios públicos en materia de empleo. El Consejo Nacional sólo se ocupa de problemas generales y de principios básicos y no de casos individuales.

Las negociaciones se efectúan generalmente en comités paritarios especiales, creados para discutir cuestiones determinadas, y el Consejo en pleno se reúne raramente. Gran parte de las negociaciones se llevan a cabo en forma extraoficial entre los representantes del personal y los del Gobierno. El sistema requiere un alto grado de integridad y de confianza mutua, así como el sincero deseo de ambas partes de ponerse de acuerdo. Los desacuerdos pueden presentarse a un tribunal de arbitraje independiente, como se explicará más adelante, en otro capítulo; en

¹ Raymond Loveridge, Collective Bargaining by National Employees in the United Kingdom (Ann Arbor, Mich. Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), pág. 55.

² El número de miembros se redujo en 1969 después de la separación de los empleados de Correos de la Función Pública.

³ Loveridge, op. cit., pág. 55.

tal caso, es costumbre que sólo se transmitan al tribunal las actas aprobadas de la negociación, donde se señalen los argumentos esenciales de cada parte, y nunca el relato in extenso de las discusiones sean oficiales o extraoficiales. Este procedimiento fomenta el intercambio franco de opiniones y permite el máximo de flexibilidad en las negociaciones. También queda entendido que para las cuestiones que son de la competencia de los Consejos Whitley no se recurrirá a presiones políticas ni a influencias en el Parlamento.

Los Consejos Whitley Departamentales son más de setenta y se ocupan de las condiciones de empleo del departamento que le corresponde a cada uno. Actúan independientemente y no están subordinados al Consejo Nacional. Examinan materias como la jornada de trabajo, formación, pago de salarios, previsión social y principios que rigen las promociones. Su composición y métodos de trabajo son similares a los del Consejo Nacional. También se han creado comisiones que se ocupan de las mismas cuestiones en el ámbito del distrito y de la región y que rinden informe a los Consejos Departamentales. Son hoy más de quinientas; desempeñan un papel importante en la solución de los problemas locales relativos a las condiciones de trabajo y proporcionan además utilísimas informaciones y bases en que apoyarse cuando se están tramitando contratos nacionales.

De lo antedicho se deduce que los tres grados que componen el sistema de los Consejos Whitley tienen cada uno un campo de actividad definido. La competencia en el orden nacional comprende las cuestiones generales o las que tienen consecuencias que pueden llegar a ser generales; los problemas de orden departamental se tratan exclusivamente al nivel correspondiente¹. Finalmente, los comités locales regionales se ocupan de las quejas y de las negociaciones concretas, así como de promover la cooperación en todos los aspectos.

El Gobierno del Reino Unido negocia asimismo directamente con las asociaciones reconocidas de funcionarios públicos que representan a ciertos grados o categorías de funcionarios y concluyen contratos con ellos, al margen de los consejos y comisiones Whitley. Así, por ejemplo, las reivindicaciones salariales relativas a ciertos grados o clases precisos se solucionan por negociación directa, con recurso al arbitraje en caso necesario. Tales negociaciones se fundan en los datos concretos sobre los salarios y condiciones de empleo fuera de la función pública que aparecen en los estudios efectuados periódicamente por las "Unidades de Investigación sobre Salarios de la Administración Pública". Este procedimiento fue establecido por un contrato concluido en el Consejo Whitley Nacional el 2 de febrero de 1967, para reemplazar un contrato anterior de 1964.

Es evidente que con el sistema Whitley, los organismos de negociación paritaria poseen considerables facultades de decisión en lo relativo a importantes condiciones de empleo. Como se ha dicho, el procedimiento del Consejo Whitley constituye, en realidad, un solo proceso de adopción conjunta de decisiones que comprende elementos de consulta, negociación y conciliación².

¹ Loveridge, *op. cit.*, págs. 37 y 56.

² Véase J. Schregle: "Relaciones de trabajo en el sector público", en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 90, núm. 5, noviembre de 1974, pág. 449.

Es igualmente indudable que el Estado conserva la autoridad definitiva para cambiar unilateralmente dichas condiciones en caso de optar por ello, aunque se trate de cuestiones en que se haya pronunciado antes el Tribunal de Arbitraje de la Administración Pública. Con todo, esa facultad poco o nada se ha ejercido, puesto que ambas partes atribuyen enorme importancia a las negociaciones y a la colaboración directa en los organismos del sistema Whitley.

En varios países más de diversas regiones del mundo se encuentran sistemas similares al británico, aunque con variaciones. En Irlanda¹ se ha constituido en la administración pública un sistema de Consejos Whitley casi idéntico al del Reino Unido. En el régimen de consultas paritarias y arbitraje obligatorio de la India adoptado por el Gobierno federal en octubre de 1966 después de extensas negociaciones con los sindicatos de funcionarios públicos, se observan ciertas características originales. El régimen es voluntario y el mecanismo ha sido previsto para completar y no para reemplazar los medios de que disponen los empleados para formular reivindicaciones individuales o las asociaciones de empleados para formular reivindicaciones sobre cuestiones que interesan a sus mandantes. Este régimen se basa en un Consejo Paritario Nacional, con otros consejos similares al nivel departamental y total, facultades para examinar los problemas que atañen a todos los funcionarios públicos del Gobierno central, salvo los pertenecientes a las categorías superiores y a la dirección de las empresas industriales o los mandos intermedios cuyo sueldo pase de determinado nivel. Los consejos pueden ocuparse de todos los problemas relativos a los empleos y a las condiciones de trabajo, la seguridad social, el mejoramiento de la eficiencia y calidad del trabajo; pueden examinar los principios generales que influyen en cuestiones de personal tales como reclutamiento, promoción o disciplina, pero no pueden ocuparse de casos individuales.

La composición y métodos de trabajo de los consejos indios se ajustan al modelo británico: concluyen contratos que adquieren vigencia al ser aprobados por el Gabinete de Ministros. Para completar el régimen descrito, el Gobierno y los sindicatos adoptaron una declaración conjunta de intenciones, en que la parte obrera se comprometió a facilitar el buen funcionamiento del sistema durante un mínimo de cinco años, durante los cuales se resolverían todos los conflictos recurriendo a los organismos previstos de consultas paritarias y arbitraje obligatorio. Los sindicatos aceptaron ese compromiso a cambio de que el Gobierno suprimiera una cláusula que prohibía las huelgas declaradas por sindicatos de empleados públicos.

En 1970, los organismos de consulta paritaria abarcaban 2,5 de los 2,6 millones de empleados permanentes del Gobierno central. Al año siguiente se reconstituyó el Consejo Paritario Nacional y muchas cuestiones departamentales (como por ejemplo, la reducción de las horas de trabajo de los guardianes, el aumento de las tarifas de las horas suplementarias para ciertas

¹ Véase Naciones Unidas: Manual de legislación y prácticas de administración pública (Nueva York, 1966), pág. 119, párrafo 267.

categorías de personal, la liberalización de las disposiciones relacionadas con la asistencia médica y las asignaciones para educación de los hijos) fueron resueltas por los consejos departamentales.

En varios países más se han instituido organismos del estilo Whitley en versiones modificadas y limitadas. En la Isla Mauricio, el Consejo Central en que se celebran consultas paritarias toman decisiones que sólo entran en vigencia cuando las refrenda el Gobierno; no existen todavía consejos de competencia local o departamental, aunque sí se consulta ya a los sindicatos a ese nivel. En Hong-Kong se reúne regularmente el Consejo Superior de Administración Pública para examinar las condiciones de empleo de los funcionarios de alta jerarquía, representados en el Consejo por sus asociaciones; también en este caso, las consultas al nivel departamental son directas y extraoficiales. Malasia, Nigeria y Sierra Leona han constituido Consejos Whitley Nacionales facultados para concluir acuerdos que obligan al Gobierno.

Una variante del sistema Whitley existe en Tanzania y Uganda, países donde generalmente se celebran negociaciones sólo para las cuestiones relacionadas con los funcionarios de categorías inferiores (junior officers) y las consultas para los funcionarios de categorías superiores (senior officers). En Tanzania se han creado en cada ministerio consejos paritarios compuestos de representantes del personal y del Gobierno, designados, respectivamente, por los sindicatos reconocidos de los funcionarios públicos y entre los candidatos propuestos por el Primer Secretario. Los consejos están facultados para negociar las cuestiones relacionadas con las condiciones de empleo de los funcionarios de categorías inferiores, quedando excluido el nombramiento, las medidas disciplinarias o la destitución de un funcionario. Cuando los representantes llegan a un acuerdo en el Consejo, y si éste recibe la aprobación del Ministro, es obligatorio para el Gobierno y los funcionarios interesados durante un período de doce meses. Para el personal de categorías superiores se creó, en 1963, un consejo asesor, que es el organismo con el que el Gobierno puede consultar, al que puede pedir asesoramiento y que le suministra las opiniones de los funcionarios más representativos sobre las cuestiones relacionadas con la eficacia de la administración y el bienestar de sus empleados.

Kenia presenta otro ejemplo de adaptación del sistema Whitley a las condiciones especiales de un país en vías de desarrollo. A pesar de que los Consejos Whitley ya se encontraban en funcionamiento cuando el país se independizó, poco a poco dejaron de tener eficacia. En 1971, se dictó una nueva reglamentación destinada a reforzar su autoridad y a modificar su posición y mandato, a fin de convertirlos en instrumentos de negociación más eficaces¹. En virtud de las nuevas disposiciones se crearon el Consejo Paritario para las Relaciones Profesionales en la función pública para la

¹ Government Servants (Negotiating Procedure) Regulations, 1971 (Legal Notice 210).

negociación de las condiciones de empleo del personal subalterno y un Consejo Whitley Central para los funcionarios de categorías superiores. El mandato de este último comprende la negociación de los salarios, de las horas de trabajo y demás condiciones de empleo del personal de categorías superiores, además de las funciones tradicionales relacionadas con la promoción de la participación y la determinación de los principios generales en que se basan las medidas disciplinarias. En virtud de las mismas disposiciones se creó en cada ministerio un Consejo Whitley y una comisión paritaria para las relaciones profesionales en la función pública que cumplía a nivel departamental funciones similares a las de los organismos nacionales mencionados.

La virtud del sistema Whitley estriba, al parecer, en la flexibilidad de los procedimientos de negociación y en la aceptación voluntaria por ambas partes del principio del arbitraje independiente obligatorio (que se examinará en el capítulo siguiente). Dicho sistema existe en el Reino Unido desde hace más de cincuenta años, y aunque rara vez se lo ha trasplantado en su forma original exacta, los principios en que se basa, así como sus estructuras y procedimientos, han tenido amplísima influencia. Una comisión especial creada en 1966 para revisar la estructura íntegra de los empleos públicos recomendó que se modificasen ciertos aspectos de la estructura del sistema Whitley y los lineamientos de la consulta paritaria en la administración británica, pero al mismo tiempo que aprobó los principios de Whitley, que consideró ser de inmenso y continuo valor para la administración pública¹, también recomendó que se trasladasen los departamentos de personal y de administración pública del Ministerio de Hacienda al de la Función Pública y la creación dentro del sistema Whitley de otra comisión paritaria encargada de estudiar los métodos y prácticas de administración de personal.

Negociaciones colectivas autorizadas por ley.

Los ejemplos que se examinarán a continuación provienen de países donde las condiciones de empleo en la administración pública son determinadas, total o parcialmente, por negociación colectiva, autorizada por ley, entre las autoridades que emplean a los respectivos funcionarios públicos y las organizaciones que los representan. Cabe indicar que el reconocimiento del derecho de negociación colectiva puede originarse en la costumbre o en la tradición, en una ley especial adoptada con relación al empleo público o en un reglamento general aplicable igualmente al sector privado y al público.

En algunos países de este grupo se han adoptado leyes o reglamentos que garantizan a ciertas categorías de funcionarios públicos el derecho de negociar colectivamente, dentro de ciertos límites, algunos aspectos de sus condiciones de empleo.

En Japón, las relaciones laborales en los servicios públicos se han caracterizado por una lucha intensa para obtener los derechos sindicales y el reconocimiento de los sindicatos. Entre 1947

¹ The Civil Service, Report of the Committee, 1966-1968 (Londres, H.M. Stationery Office), vol. 1, capítulo 7, págs. 79-90.

y 1967, la Dieta adoptó leyes¹ que fijan con cierto detalle los límites dentro de los cuales los funcionarios públicos pueden ejercer el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Las autoridades empleadoras de los funcionarios del Gobierno central y de los gobiernos locales están obligadas a entablar negociaciones de salarios y demás condiciones de empleo con las organizaciones sindicales registradas cuando éstas lo soliciten, pero pueden negarse a hacerlo con sindicatos no registrados si lo consideran inoportuno. No se permite a los funcionarios pertenecientes a la administración nacional que concluyan contratos colectivos, y, al nivel de las administraciones locales, las autoridades locales o las instituciones interesadas pueden firmar contratos escritos, siempre que estén en armonía con las leyes o reglamentos que rijan el organismo de que se trate, y sin que tales acuerdos tengan la fuerza de un contrato colectivo legalmente reconocido. No obstante, el Gobierno está obligado a tratar de obtener la aprobación de la Dieta y a esforzarse por dar cumplimiento al acuerdo.

La legislación vigente excluye del ámbito de la negociación ciertas cuestiones relacionadas con la dirección y funcionamiento de las oficinas públicas. La determinación de las cuestiones que pueden ser objeto de negociación ha dado motivo a conflictos serios².

Italia adoptó recientemente una ley³ por la que se reconoce la validez de los convenios negociados entre el Gobierno y las organizaciones representativas de funcionarios. Los acuerdos se refieren a salarios, pensiones y funciones. Entran en vigor por decreto del Presidente de la República y la erogación que resulta de los mismos está sujeta a la aprobación del Parlamento. A pesar de que esas disposiciones reconocen oficialmente la validez de la negociación colectiva, parecería que los sindicatos más bien que firmar verdaderos convenios, firman acuerdos previos y se reservan la posibilidad de influir sobre el poder legislativo para conseguir modificarlos. Pero la ley de 1970 es, en realidad, la sanción legislativa de la práctica que se había establecido de asociar

¹ Ley núm. 120, de 1947, modificada por la ley núm. 61, de 1967 (ley del servicio público nacional). Ley núm. 261, de 1950, modificada por las leyes núms. 61 y 121 de 1967 (ley de funcionarios locales).

² Tadashi Mitsufuji: "Industrial Relations in the Public Sector in Japan", en: Public Employer Labor Relations in Japan (Ann Arbor, Institute of Labor and Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), págs. 14 y 15.

³ Ley núm. 775, de 28 de octubre de 1970.

a los sindicatos a las deliberaciones que preceden el voto de la ley. Esas deliberaciones podrían ser consideradas como las verdaderas negociaciones, a pesar de que subsiste el principio¹ de la determinación unilateral de las condiciones de empleo por ley o reglamento. Los jefes de los departamentos y de los servicios gubernamentales están excluidos de las disposiciones de la ley de 1970.

Hay que mencionar aparte los sistemas de relaciones laborales existentes en Australia y Nueva Zelanda, donde existen negociaciones colectivas en la administración pública, pero donde se da más importancia al arbitraje de obligatorio cumplimiento que al proceso de negociación en sí. En Australia la negociación de los convenios colectivos se puede realizar con independencia de los sistemas de arbitraje o dentro de los mismos por conciliación obligatoria cuando el árbitro o su representante actúa como mediador². Anteriormente la negociación colectiva auténtica era poco frecuente debido a la abrumadora importancia del arbitraje en la función pública. No obstante, los árbitros exigen cada vez con mayor frecuencia pruebas de que se ha hecho un esfuerzo sincero por negociar de buena fe antes de proceder al arbitraje y tienden a alentar la negociación aprobando los resultados de los acuerdos provisionales. En Nueva Zelanda, si bien la negociación colectiva se considera como base inicial de las relaciones de los empleados públicos, no siempre es una fase estructurada y reconocible; no obstante, la Asociación de Funcionarios Públicos ha insistido en los últimos tiempos en que la negociación debe ser el procedimiento fundamental para la determinación de los salarios³.

En Australia, las autoridades del Commonwealth y de los Estados han constituido juntas o comisiones especiales de administración pública para que se ocupen de la política de personal y representen al Gobierno en las negociaciones con los sindicatos. Esos organismos actúan independientemente y tienen amplios poderes para negociar los salarios y condiciones de servicio y para concluir contratos que obligan al Gobierno sin tener que pedir la aprobación de este último. Al nivel del Commonwealth, un árbitro de Administración Pública, independiente de la Junta, decide en materia de salarios, pero en algunos casos, al nivel de los Estados, la Junta de Administración Pública puede dictar laudos definitivos sobre estas cuestiones.

En los últimos años, unos pocos países votaron leyes o adoptaron otras medidas para otorgar a las organizaciones de funcionarios públicos derechos completos de negociación, incluso el de

¹ Ley núm. 664, de 6 de noviembre de 1970.

² Gerald E. Caiden: Public Employment Compulsory Arbitration in Australia (Ann Arbor, Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), págs. 93 y 94.

³ Noel S. Woods: Collective Bargaining with Government Employees: The New Zealand Experience (Honolulu, University of Hawai, 1971), págs. 5 y 15.

determinar sus condiciones de empleo por contrato colectivo. Los sistemas de reconocimiento sindical, negociación y solución de conflictos así establecidos se ajustan más o menos a los existentes en el sector privado del respectivo país.

En Suecia se adoptó en 1965 una ley¹ que encomienda a la contratación colectiva la determinación de las condiciones de empleo de los funcionarios del Estado. Se aplica a todos los empleados públicos, exceptuados los miembros del Consejo de Estado, los jueces del Tribunal Supremo y otros altos funcionarios judiciales, los ombudsmen (árbitros especiales) del Parlamento y las personas con cargos eclesiásticos. El procedimiento de negociación está sujeto a la misma reglamentación que en el sector privado. Las cuatro principales organizaciones sindicales, que están facultadas para representar a los empleados del Estado en las negociaciones nacionales, y el Estado concluyeron un Acuerdo básico², que entró en vigor el 1.º de enero de 1966 y que fija reglas para la solución de los conflictos, incluso los que ocurren en servicios públicos esenciales. El problema de designar a la autoridad que negociará por parte del Gobierno se resolvió creando una junta especial, la "SAV", facultada para firmar contratos, aunque éstos deben ser refrendados por el Gobierno³. Para las cuestiones de salarios, el Parlamento ha instituido un consejo especial que examina en su nombre los acuerdos preliminares de salarios que le somete el Gobierno. En esta forma, el Gobierno se libera de su cometido de negociar, pero conserva al mismo tiempo la decisión final; con este procedimiento es seguro también que, una vez firmado el contrato, automáticamente lo aprobará el Parlamento.

Las negociaciones abarcan los salarios y demás prestaciones, así como las condiciones de trabajo, incluida la jornada. Ciertas cuestiones como la organización del servicio, los nombramientos, la asignación de funciones, los honorarios, las cuestiones disciplinarias y la estabilidad en el empleo, son determinadas por un estatuto o por normas legales y no pueden ser decididas por contrato. Sin embargo, en todas estas cuestiones el Gobierno consulta invariablemente a los sindicatos antes de adoptar decisiones importantes y atribuye considerable importancia a su opinión.

Existe una situación semejante en Noruega. Una ley de 6 de julio de 1933 garantizaba a las organizaciones de funcionarios públicos el derecho a negociar con el Estado sobre los salarios y las condiciones de trabajo y obligaba a las autoridades públicas a negociar con ellos, aunque les dejaba la facultad de tomar la decisión final en forma unilateral. Al adoptarse la ley de conflictos en la administración pública el 18 de julio de 1958,

¹ Ley de funcionarios del Estado, núm. 274, de 3 de junio de 1965.

² Acuerdo básico entre el Estado y las principales organizaciones de empleados públicos sobre el procedimiento de negociación, etcétera, adoptado el 29 de diciembre de 1965.

³ Ordenanza de Su Majestad de 30 de junio de 1965 (art. 3).

quedó instituido en dicha administración un sistema completo de negociación colectiva, según el cual las condiciones de empleo se determinan por contratos colectivos que obligan a ambas partes¹.

Esta ley abarca a todas las personas empleadas con contrato permanente en la administración pública, así como a los temporeros y supernumerarios, y ella misma dispone que el Consejo Real puede hacerla extensiva a otros empleados del Estado. Gracias a esta posibilidad, se ha extendido de hecho a los empleados de las autoridades de los municipios y condados, así como al personal docente de las escuelas públicas. Tanto el Estado como los trabajadores tienen la obligación de entablar negociaciones para determinar por vía contractual los salarios y condiciones de trabajo que no estén ya fijados por contratos colectivos anteriores, para revisar tales contratos y para resolver los conflictos originados por la interpretación u observancia del contrato. Por parte de los trabajadores negocian las tres principales federaciones sindicales de funcionarios públicos, pues no tienen derecho a hacerlo las organizaciones que aceptan como afiliados a personas de otras profesiones. Hay algunos pequeños sindicatos independientes que agrupan a la mayoría de los funcionarios de ciertas categorías profesionales y que pueden recibir la autorización de negociar en nombre de dichas categorías.

Los acuerdos de salarios le competen, por el lado del Gobierno, al Ministerio de Precios e Ingresos. A pesar de que en principio los acuerdos deben ser sometidos al Poder Legislativo para su ratificación, la ley de 1969 dispone que el consentimiento del Parlamento no será necesario cuando los convenios colectivos tratan de cuestiones que pueden ser decididas por la junta especial o las comisiones estatales de salarios. Además, la experiencia indica que es sumamente improbable que el Parlamento no apruebe un contrato acordado por las partes interesadas. Los convenios de este tipo se aplican a todos los sectores de la administración pública, si bien en los que tienen condiciones especiales se pueden establecer normas adicionales para atender a las particularidades, pero sólo previa consulta con los sindicatos interesados. Hay cuestiones, como las jubilaciones, que están reguladas por leyes especiales y no pueden ser objeto de negociación, aunque las organizaciones de funcionarios públicos son consultadas y toman parte en la preparación de los proyectos de ley pertinentes.

Desde el punto de vista práctico, los funcionarios públicos de estos dos países están casi en la misma situación que los trabajadores del sector privado: sus condiciones de empleo son determinadas por contratos colectivos negociados centralmente por las federaciones de sindicatos y las autoridades "empleadoras".

A partir de 1970, las condiciones de empleo de la función pública en Finlandia quedaron definidas por un convenio colectivo. La ley de 6 de noviembre de 1970 sobre convenios colectivos² permite determinar por contrato, no sólo el nivel general de los salarios, sino también otros detalles relativos a la modificación

¹ El texto de la ley de 1958 fue enmendado por la ley núm. 14, de 19 de junio de 1969.

² Ley núm. 664, de 6 de noviembre de 1970.

de la remuneración por funciones particulares. Entre las materias excluidas de los convenios colectivos y respecto de las cuales el Estado se reserva el poder de decisión unilateral, figuran la organización de la función pública, la distribución de tareas en un servicio, los métodos de trabajo y sobre creación y supresión de puestos, los criterios relativos a la promoción, las obligaciones de los funcionarios, el régimen disciplinario y las pensiones¹. La negociación se efectúa entre la asociación de agentes públicos reconocida con la que la autoridad gubernamental encargada de negociar estima apropiado tratar. El acuerdo debe ser aprobado por el Consejo de Estado y en algunos casos por la Comisión Parlamentaria de Salarios. Las organizaciones no signatarias pueden adherirse a los convenios.

El Canadá es otro país donde los funcionarios públicos han obtenido derechos de negociación garantizados por disposiciones legales en el ámbito federal, y en muchos casos también al nivel de las provincias. La ley de relaciones de trabajo en la administración pública, de 1967² reconoce a todos los empleados públicos el derecho de pertenecer a organizaciones propias, que a su vez quedan habilitadas para negociar mediante un procedimiento de certificación similar al aplicado en el sector privado. Están excluidas de las disposiciones sobre la negociación algunas clases de empleados, como, por ejemplo, las fuerzas armadas y la policía montada, los funcionarios con cargos de dirección o confidenciales y los que ocupan puestos de alta responsabilidad, como los Ministros de la Corona, los jueces de la Suprema Corte, los jefes adjuntos de departamento, etc., y los que se ocupan de cuestiones de personal. En cambio, la ley concede derechos de negociación a los empleados pertenecientes a profesiones liberales.

La ley creó una junta de relaciones de trabajo en la administración pública, integrada por igual número de representantes de los empleadores y de los trabajadores, con un presidente y un vicepresidente independientes. La junta está facultada para determinar las unidades de negociación en la administración pública, para aprobar a los portavoces de dichas unidades y, en general, para examinar las quejas acerca del funcionamiento de la ley y por prácticas laborales injustas, y para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales. También puede someter conflictos al procedimiento de conciliación y arbitraje si se lo solicitan. Las decisiones de la junta se adoptan por mayoría de votos. Las unidades de negociación en la administración del Gobierno federal son delimitadas por categoría profesional, más bien que por departamento. Se han establecido cinco grandes categorías que comprenden setenta y dos grupos profesionales; no puede haber en la misma unidad de negociación grupos de categorías diferentes. Se certifica como agente negociador de una unidad así deslindada a la organización sindical que pruebe que la mayoría de los empleados de esa unidad desean que ella los represente; la junta puede efectuar investigaciones, y en caso

¹ Tore Modéen: "Quelques aspects de la fonction publique finlandaise" en: Revue internationale de droit comparé, año 26, núm. 2, abril-junio de 1974, pág. 308.

² Ley relativa a las relaciones entre empleadores y trabajadores en la administración pública, aprobada el 23 de febrero de 1967.

necesario, organizar elecciones para establecer la prueba necesaria.

La certificación entraña el derecho exclusivo de actuar como agente negociador para la unidad interesada y de concluir contratos colectivos. El agente negociador gubernamental es el Ministro de Hacienda, que goza ahora de autonomía para poder representar al Gobierno en las negociaciones colectivas. Así, pues, las negociaciones están centralizadas para la totalidad de los empleados de la administración pública, aunque existen, además, varias autoridades oficiales independientes con facultades para negociar por separado. La negociación es obligatoria y debe comenzar dentro de los veinte días de recibida por una de las partes una solicitud escrita de la otra, pidiéndole que se establezcan negociaciones.

Son materia de negociación los salarios y las condiciones de empleo no determinadas por ley. Los contratos colectivos, que entran en vigencia dentro de los noventa días, salvo indicación contraria en el propio acuerdo, no pueden contener disposiciones que modifiquen las condiciones de trabajo sujetas a normas legales, salvo si se trata de créditos que deban votarse para poder aplicar los acuerdos salariales. El empleador conserva absoluta autoridad "para determinar la organización de los servicios públicos y para asignar las funciones y clasificar los puestos de trabajo", disposición que se ha interpretado en el sentido de que excluye del alcance de las negociaciones asuntos tales como las normas de nombramiento, traslado y demás movimiento del personal, el sistema de ascenso por méritos, la evaluación de las tareas y la clasificación de los puestos. Las jubilaciones, los seguros de enfermedad y de accidente, los servicios médicos y otras cuestiones de bienestar que interesan al personal de varios departamentos o de varias categorías profesionales son objeto de leyes especiales y no pueden ser materia de negociación. Estas cuestiones, no obstante, son examinadas por el Consejo Paritario Nacional, que es un organismo consultivo cuyas recomendaciones se envían al Gabinete, el cual les da curso casi sin excepción.

Contrariamente a lo ocurrido en los países escandinavos, donde hubo una evolución que fue integrando gradualmente a la función pública en el régimen general de relaciones obreropatronales del país, en el Canadá las nuevas leyes corresponden a un cambio brusco de la política oficial en ese campo. El Gobierno abandonó el principio de la soberanía e instituyó negociaciones colectivas en toda la administración pública, bajo la alta fiscalización de una autoridad independiente. La ley de 1967 también se apartó de los elementos esenciales del sistema de la función pública británica e introdujo un sistema integral de negociaciones que incorpora el concepto básico de la lucha de fuerzas que impera en las negociaciones del sector privado. Antes de adoptarse la referida ley, las organizaciones de funcionarios sólo gozaban del derecho de consulta, gracias a su participación en el Consejo Paritario Nacional, cuyos resultados prácticos dejaban lugar a dudas. Respondieron con entusiasmo a sus nuevos derechos y obligaciones, y dos años después de la adopción de la ley ya estaban representados por agentes debidamente certificados 90 por ciento de los funcionarios públicos con derecho a participar en las negociaciones, mientras que la mitad, más o

menos, de las unidades con agentes certificados ya estaban amparadas por contratos colectivos posteriores a la adopción de la ley¹; en 1973, aproximadamente 198 000 empleados de un total de 200 000 comprendidos en la ley sobre relaciones laborales en el servicio público estaban representados por 108 unidades de negociación². La centralización de las negociaciones referentes a las categorías profesionales crea algunas dificultades en un país tan extenso como Canadá, con amplias diferencias regionales de niveles de vida y condiciones del mercado del trabajo.

En el ámbito de la provincia, algunos gobiernos cuentan con mayor experiencia en materia de negociaciones colectivas en la administración pública. Saskatchewan está a la vanguardia de todos, pues ya en 1945 la asociación de empleados públicos había sido certificada como agente negociador para "los empleados de todos los departamentos, consejos, comisiones y otras entidades bajo el control, posesión o dirección del Gobierno de Saskatchewan". Desde 1953³ el Gobierno tiene facultades para concluir contratos colectivos con los sindicatos que representen a la mayoría de los empleados de cualquier unidad de negociación de la administración pública (según se determine por el procedimiento adecuado); los contratos que se concluyan están sujetos a lo dispuesto por la ley de sindicatos. Al igual que en el ámbito federal, los salarios, la jornada de trabajo y otras condiciones de empleo se pueden negociar, pero no las cuestiones reguladas por leyes especiales; sin embargo, las organizaciones sindicales tienen derecho a dar su opinión antes de que el Gobierno modifique las leyes o los reglamentos de aplicación sobre condiciones de empleo en la administración pública.

Otra provincia que posee amplia experiencia en cuestiones de relaciones profesionales en la función pública es Columbia Británica, que modificó recientemente su ley sobre la función pública a fin de establecer un sistema central de negociación (la Comisión de la Función Pública bajo la dirección de la Junta del Ministerio de Hacienda) y los procedimientos de representación

¹ Jacob Finkelman: "The Public Service Staff Relations Board", en The Civil Service Review, vol. XLII, núm. 3, septiembre de 1969, págs. 4-10. Véase también J. Douglas Muir: "Canada's Experience with the Right of Public Employees to Strike", en Monthly Labour Review, US Department of Labor, Washington, julio de 1969, págs. 54-59.

² A. Kruger: "Negociaciones colectivas en el sector público: Algunos experimentos canadienses", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 89, núm. 4, abril de 1974, págs. 354 a 356.

³ Saskatchewan: Ley del servicio público, RSS 1953, capítulo 7; ley de sindicatos, RSS, 1965, tal como estaba enmendada en mayo de 1966.

aplicables a las tres unidades negociadoras reconocidas por ley (personal de enfermería, profesionales y "otros empleados")¹.

La provincia de Quebec adoptó en 1965² una ley que otorgó a los funcionarios públicos el derecho de negociación colectiva. Están excluidos del alcance de esas negociaciones los problemas de personal que competen a la Comisión de Administración Pública, tales como clasificación de puestos, nombramientos, promociones y traslados, programas de formación, etcétera. Aunque la principal organización de funcionarios públicos tiene derechos exclusivos de negociación, se puede reconocer a otros sindicatos como representantes de determinados grupos laborales si lo recomienda una comisión paritaria especial y cuando se negocian condiciones de empleo que no atañen a otros grupos. En lo relativo a las demás provincias se permite y se practica la negociación colectiva en Alberta, Manitoba, Nueva Brunswick, Nueva Escocia y Ontario, mientras que en Terranova sólo se han previsto consultas y en la Isla del Príncipe Eduardo rige un sistema mixto de consultas y negociaciones. Se utilizan muy diversos procedimientos para solucionar los casos de disensión insuperable. Las negociaciones sólo son obligatorias en Ontario, donde se recurre al arbitraje en caso de desacuerdo insalvable, siendo el laudo de obligatorio cumplimiento.

En los Estados Unidos de América, las relaciones de trabajo en los servicios del Gobierno federal no están reguladas por ley, sino por orden ejecutiva del Presidente. En 1962, una orden dictada por el Presidente Kennedy³ estableció por primera vez un marco general dentro del cual se desarrollarían las relaciones con el personal de la función pública, que hasta entonces habían sido dejadas a la discreción de los departamentos de la administración federal y a ciertas directivas generales dadas por la Comisión de Administración Pública. La orden fijaba tres tipos de reconocimiento de las organizaciones sindicales: el "extra-oficial", que daba a las organizaciones derecho a expresar sus opiniones respecto de las condiciones de trabajo en los servicios gubernamentales; el "formal" u "oficial", que les daba derecho a ser consultadas sobre las decisiones que atañían a los empleados, y el "exclusivo", que facultaba a los sindicatos para negociar y concluir contratos colectivos en nombre de los empleados que representaran.

¹ Ley de relaciones de trabajo en la función pública de 1.º de noviembre de 1973.

² Quebec: Código del Trabajo, RSQ 1964, capítulo 141, con la enmienda de 1965. Ley sobre la función pública, SQ 1965, capítulo 14.

³ Orden ejecutiva núm. 10988, de 17 de enero de 1962, llamada de "Cooperación obreropatrolal en la administración federal".

Como resultado de la promulgación de la orden ejecutiva, aumentó rápidamente el número de afiliados a las organizaciones de funcionarios públicos. Con exclusión del servicio postal, a fines de 1962 solamente 19 000 empleados federales formaban parte de unidades exclusivas de negociación. A fines de 1972, esos funcionarios se cifraban en 1 083 000 e integraban 3 400 unidades exclusivas, lo que representaba 55 por ciento de la fuerza de trabajo pública federal, en la que ya no estaba comprendido el servicio postal¹. El 70 por ciento de los acuerdos que abarcaba el 80 por ciento de los trabajadores se negoció a nivel federal por los sindicatos afiliados al AFL-CIO².

En 1969 se promulgó una nueva orden ejecutiva³ que reemplaza la anterior. Se abolió el reconocimiento "extra-oficial" y se reemplazó el reconocimiento "oficial" o "formal" por "derechos nacionales de consulta", que se otorgarían a las organizaciones que demostraran ser "representativas de un número apreciable de empleados" de la entidad interesada, según criterios que establecería el Consejo Federal de Relaciones de Trabajo. Esta forma de reconocimiento confiere a los sindicatos interesados derecho a que se les notifique cualquier cambio esencial de la política de personal, a que se oiga su parecer sobre tales cambios y a que se admita que tomen la iniciativa de sugerir cambios ellos mismos. El alcance de las consultas es igual que el de las negociaciones con los organismos con exclusividad de representación. En cuanto a la determinación de las unidades de negociación, la orden de 1969 estipula que los contraataques y guardias no podrán incluirse con los demás empleados de la misma unidad, mientras que el personal con funciones policiales y afines está excluido de las disposiciones referentes a las negociaciones, como en la orden anterior⁴.

¹ Charles M. Rehmus: "Relaciones laborales en el sector público de los Estados Unidos", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 89, núm. 3, marzo de 1974, pág. 227.

² US Department of Labor, Bureau of Labor Statistics. Collective Bargaining Agreements in the Federal Service, Late 1971. (Washington, 1972.)

³ Orden ejecutiva núm. 11491, de 29 de octubre de 1969: "Relaciones entre trabajadores y empleadores en la Administración Federal".

⁴ Se debe tener presente que otra orden ejecutiva (núm. 11634, de 17 de diciembre de 1971) previó un sistema de consulta y "conferencias y revisiones periódicas" para los empleados del Servicio Exterior de Estados Unidos (aproximadamente 14 000).

La orden ejecutiva 11491 fue nuevamente modificada el 26 de agosto de 1972¹. La nueva orden prescinde del reconocimiento extraoficial y oficial en lo relacionado con los derechos de negociación pero mantiene el derecho a consulta y prevé el reconocimiento exclusivo de una organización de trabajadores cuando ésta fue elegida en una votación secreta por mayoría de los empleados como unidad apropiada para representarlos. La nueva disposición también permite que un empleado disfrute de ciertos derechos de consulta relacionados con su pertenencia a asociaciones sociales, fraternas, religiosas o profesionales que no están clasificadas como organizaciones profesionales. La orden modificada también permite, dentro de ciertos límites, disponer de tiempo durante las horas de trabajo para la negociación de un acuerdo².

La orden vigente exige que cada dependencia gubernamental y la respectiva organización del personal con representación exclusiva se reúnan para examinar "de buena fe" lo relativo a las políticas y prácticas de personal y cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo, en la medida en que sea adecuado en virtud de las leyes y reglamentos aplicables, comprendidas las políticas sentadas en el Manual del personal federal, las políticas y reglamentos oficiales de un organismo y los convenios nacionales o de otro tipo que hubiesen sido adoptados a un nivel más elevado dentro del organismo. No obstante, la obligación de reunirse y conferenciar no incluye las cuestiones relacionadas con la actividad del organismo, su presupuesto, su organización, el número de empleados, el número, tipo y grado de los puestos o de los empleados asignados a una unidad organizativa, la tecnología utilizada para la realización de las tareas o las medidas de seguridad interna. Esto no impide que las partes negocien acuerdos para obtener medidas adecuadas para los empleados perjudicados por la redistribución de efectivos o por el cambio tecnológico. Está previsto un procedimiento especial para dirimir los conflictos acerca de la negociabilidad de determinado asunto. Otras disposiciones dan mayor peso al proceso de negociación al limitar los casos en que el jefe de un servicio puede negarse a aprobar un contrato negociado, o sea que sólo puede hacerlo si éste dispone algo contrario a la ley, a la política declarada o a los reglamentos impresos del servicio. La responsabilidad de la aplicación de prácticas equitativas y procedimientos imparciales ha sido transferida de las propias dependencias al Secretario Adjunto del Trabajo encargado de las relaciones de trabajo.

1

Orden ejecutiva núm. 11616.

2

Véase A. Anderson y S.P. Kaye: "The United States", en S.P. Kaye y A. Marsh (publicado bajo la dirección de) International Manual on Collective Bargaining for Public Employees (Nueva York, Praeger, 1973), págs. 24 y 29.

Se organizó también un nuevo sistema para administrar el programa en forma centralizada, creando el Consejo Federal de Relaciones, integrado por el Presidente de la Comisión de Administración Pública (que preside también el Consejo), el Secretario del Trabajo, un funcionario de la Secretaría ejecutiva de la Presidencia y los demás funcionarios que nombre el Presidente de cuando en cuando. Incumben al Consejo los grandes problemas de orientación, la reglamentación en la materia, las apelaciones contra las decisiones del Secretario Adjunto del Trabajo responsable de las relaciones con el personal en cuanto a la determinación de las unidades, el reconocimiento de los sindicatos, las quejas por prácticas desleales de trabajo y otras cuestiones que les han sido atribuidas; debe además pronunciarse sobre las apelaciones en materia de negociabilidad y de excepciones a los laudos arbitrales. Se creó dentro del Consejo una entidad especial, cuyos miembros son nombrados por el Presidente, y que se ocupa de los desacuerdos no superados en la administración federal y que toma las medidas necesarias para resolverlos. Estas disposiciones de la orden introducen, pues, al nivel de los dirigentes del país, una autoridad central a la cual recurrir contra las decisiones de escalones jerárquicos inferiores y que tiene la última palabra en las cuestiones importantes de política del personal de todo el servicio. Contrariamente a la Junta Canadiense de Relaciones de Trabajo de la Administración Pública, el Consejo y el grupo que se acaba de describir están integrados por personalidades del Gobierno y no comprenden forzosamente a representantes de los intereses del personal.

Antes de promulgarse esta orden, los sindicatos de empleados de la administración federal afiliados a la AFL-CIO habían llevado a cabo una campaña para que se aprobaran leyes que garantizaran el derecho de negociación colectiva en la administración pública. Aunque la nueva orden ejecutiva responde hasta cierto punto a sus reivindicaciones, los sindicatos están empeñados en obtener una ley que dé a las negociaciones colectivas un marco más seguro que el de la orden ejecutiva, la cual puede ser revocada por la sola voluntad del Presidente. En 1970 se adoptó la ley de reorganización del servicio postal, a fin de reglamentar, entre otras cosas, los derechos en materia de relaciones de trabajo de los empleados postales, que ese año habían dejado de pertenecer a una rama ejecutiva del Gobierno y formaban parte de una empresa pública. La ley prohíbe las huelgas e impone el arbitraje obligatorio y sustanciado para los casos de desacuerdos insuperables en las negociaciones colectivas, pero también amplió considerablemente el número de materias que pueden ser objeto de negociaciones siguiendo la fórmula del sector privado en materia de cuestiones negociables ("horarios, salarios y otras condiciones de trabajo"), y eliminando la disposición habitual relativa a los derechos de la administración. Recientemente se sometieron al Senado dos proyectos de ley a fin de institucionalizar aún más las relaciones de trabajo en la administración pública. En uno se prevé la creación de una junta independiente para las relaciones de trabajo de los empleados públicos, y en el otro se propone la inclusión de los funcionarios públicos en el ámbito de aplicación de la ley nacional de relaciones de trabajo.

En el ámbito de los Estados están en vigencia una gran variedad de sistemas. La gran mayoría de los empleados públicos siempre había recurrido a las gestiones, a las presiones políticas y a las negociaciones directas con sus representantes parlamentarios o administradores públicos para obtener mejoras de sus condiciones de trabajo establecidas por ley; pero en estos últimos años, sobre todo desde que se dictó la orden ejecutiva de 1962 para la administración federal, varios Estados han adoptado leyes que instituyen relaciones de trabajo más organizadas en los servicios públicos y que prevén sistemas de reconocimiento de los sindicatos y ciertas formas de negociación colectiva. La legislación de algunos Estados es general y abarca a todos los funcionarios públicos; tienen reglamentaciones separadas para los empleados municipales y estatales¹. Entre esos Estados figuran Connecticut, Delaware, Hawai, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Nueva Jersey, Nueva York, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, Dakota del Sur, Vermont, Washington y Wisconsin. Otros Estados han adoptado disposiciones para algunos grupos como los maestros, policías, bomberos o enfermeras. Kentucky, por ejemplo, adoptó en 1972 dos leyes autorizando y reglamentando la negociación colectiva para los policías y bomberos en las ciudades y condados de más de 300 000 habitantes. Algunas legislaciones obligan al organismo empleador a negociar colectivamente con el representante de sus empleados, mientras que otras requieren solamente que la organización se reúna y converse con sus empleados organizados. Las disposiciones legales difieren en otros aspectos importantes, por ejemplo las materias que pueden ser objeto de negociación y las disposiciones para la solución de los conflictos insolubles. Esta evolución no sigue un molde perceptible o uniforme, pero sí muestra una tendencia clara al reconocimiento cada vez mayor del derecho de sindicación y de participación en la determinación de las condiciones de empleo en los servicios de los gobiernos de los Estados. Como dijo un autor estadounidense, "a pesar de su breve existencia y de lo limitado del campo de aplicación que la ley ha reconocido a la negociación colectiva en la función pública, no cabe duda de que cada vez se recurrirá con mayor frecuencia a este procedimiento para fijar los salarios y las condiciones de trabajo de los empleados públicos"².

En Israel existe un sistema original de negociación colectiva basado en la costumbre y en la tradición más bien que en la legislación³. Aunque ninguna ley ni reglamento estipule

¹ Joel Seidman: "State Legislation on Collective Bargaining by Public Employees", en Labor Law Journal, enero de 1971, pág. 13.

² Jack Stieber: Public Employee Unionism, Structure, Growth, Policy (Washington, The Brookings Institution, 1973), pág. 114.

³ Jerome Lefkowitz: Public Employee Unionism in Israel (Ann Arbor, Mich. Institute of Labor and Industrial Relations, 1971).

que las condiciones de empleo deban determinarse por negociación colectiva (excepto la obligación general de negociar), es ésta una práctica firmemente establecida. Los contratos colectivos de trabajo se discuten centralmente entre las organizaciones generales de funcionarios públicos o las asociaciones profesionales a que pertenezcan. Por parte del personal, generalmente las negociaciones las llevan a cabo uno de los dos sindicatos siguientes: el Sindicato de la Administración Pública, que agrupa a los empleados de la Administración Central, y el Sindicato de Empleados de Oficina y de Personal Administrativo y de los Servicios Públicos, que negocia con las autoridades locales, las instituciones financieras, las empresas públicas y las organizaciones con fines no lucrativos. Por la parte empleadora, las negociaciones las realizan el Sindicato de Autoridades Locales y la Comisión de la Administración Pública. Sin embargo, desde 1971, tiende a desaparecer la distinción entre empleadores de la administración local o central, gracias a las reuniones de negociación paritaria en las que un grupo que representa a los empleadores de la administración nacional y local discute con los dos sindicatos que representan a los empleados de la administración nacional y municipal¹. Las decisiones acordadas tienen carácter de contratos, en el sentido de la ley, a reserva de lo que disponga la ley de contratos colectivos de trabajo, que tiene aplicación general. Algunos aspectos de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos son fijados por ley, o por reglamentos de la función pública, previa consulta con los sindicatos del caso. El poder político que tienen los sindicatos en Israel les permite desempeñar un importante papel en la determinación de tales cuestiones. La Confederación General de Trabajo (Histadrut) ha organizado también comités de trabajadores a nivel de taller en las empresas de los sectores público y privado, que velan por la aplicación de los convenios colectivos y protegen los derechos de los trabajadores.

Otros países en vías de desarrollo también han comenzado recientemente a hacer algunos ensayos de negociación colectiva en la administración pública. Como sucedió en los países más desarrollados, las disposiciones correspondientes figuran a veces en la legislación general sobre relaciones profesionales y en otros casos en la reglamentación especial para la administración pública.

La legislación de Ghana² otorga derechos de negociación a los sindicatos de funcionarios públicos afiliados a la principal central sindical, el Congreso de Sindicatos de Ghana (TUC). La ley de funcionarios públicos de 1960 no da a los funcionarios

1

J. Joseph Liewenberg: Municipal Employee Bargaining in Israel (documento inédito), pág. 12.

2

Ley núm. 299, aprobada el 23 de junio de 1965.

derecho a negociar colectivamente, pero sí les permite afiliarse a asociaciones o sindicatos de funcionarios públicos que pertenezcan al TUC y éstos están habilitados para negociar con las autoridades empleadoras por la ley de relaciones de trabajo de 1965. El derecho de estos sindicatos a entablar negociaciones colectivas en nombre de ciertas clases de empleados les es otorgado por un certificado que extiende el Registro de Sindicatos a solicitud del TUC. La negociación es obligatoria cuando una de las partes notifica a la otra su deseo de negociar. La esfera de cuestiones negociables se define como "el empleo o 'no empleo', o bien las condiciones de empleo y las condiciones de trabajo"¹ de los funcionarios representados por el sindicato que negocia; sin embargo, la clasificación y rango de los puestos de trabajo, la remuneración y otras cuestiones de personal son determinados por la Comisión de la Administración Pública juntamente con la Secretaría encargada del personal de plantilla y el Ministerio de Finanzas. Los acuerdos concluidos se conceptúan como contratos individuales, en el sentido de la ley, entre cada empleado y la autoridad que lo emplea, y sus disposiciones se aplican a todos los empleados pertenecientes a la categoría para la cual se negociaron.

En Singapur, los empleados públicos también tienen derecho legal a entablar negociaciones colectivas, de acuerdo con la ordenanza sobre relaciones de trabajo de 1960, que rige los procedimientos de negociación colectiva y de solución de conflictos. Esta ordenanza se aplica a los funcionarios públicos, pero sólo a las clases y categorías de personal expresamente incluidas en el campo de aplicación de la ordenanza por una declaración del Presidente de la República. Caen ahora dentro de ese campo la mayoría de las categorías de funcionarios públicos, que por tanto pueden negociar y concluir contratos colectivos de trabajo que obligan a las partes; las negociaciones son obligatorias cuando un sindicato lo solicita, y los contratos que se concluyen son registrados por la Junta de Arbitraje del Trabajo y pueden invocarse ante los tribunales².

En Argentina, las autoridades han reconocido el derecho de negociación a los sindicatos de empleados públicos que no dependen de la administración central, los cuales negocian, por lo tanto, convenios colectivos de trabajo. En cuanto a los empleados de la administración central, la situación varía mucho. Mientras que para algunas ramas no se ha reconocido aún ese derecho, para otras se admite el derecho de los sindicatos de funcionarios a negociar en forma colectiva. De esa manera se han celebrado convenios colectivos que rigen actualmente para los trabajadores de la Dirección General Impositiva, de la

¹ Ley núm. 299, aprobada el 23 de junio de 1965, artículo 6, 1).

² Véase artículo 32 de la ordenanza sobre relaciones de trabajo de 1960, modificada por la ley núm. 27 de 1965.

Dirección Nacional de Aduanas, de Obras Sanitarias de la Nación y de la Dirección Nacional de Vialidad¹. Por otra parte, los trabajadores de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones están amparados desde hace tiempo por contratos colectivos, ya que se considera que son empleados de una empresa del Estado.

En Trinidad y Tabago, la negociación colectiva en la función pública existe desde 1965 cuando el Gobierno anunció claramente su intención de celebrar negociaciones y consultas con las asociaciones de funcionarios reconocidas; los procedimientos de negociación fueron reforzados por parte de la administración gracias a la creación de una agencia de negociación central, el departamento de personal.

Por último, la ley sobre la función pública de 1973 de Dominica, introdujo una forma de negociación colectiva entre la administración y sus empleados. Aunque el sistema elegido fue criticado por los sindicatos interesados que consideraban que tenía muchas deficiencias, demostró la voluntad de la administración de fijar los salarios y las condiciones de trabajo de sus empleados sobre la base de negociaciones con una organización representativa de los funcionarios.

Resumen de las cuestiones y los problemas
relacionados con la negociación colectiva en
el servicio público

Los ejemplos que preceden muestran que existe una tendencia a una mayor participación de los funcionarios públicos en la determinación de sus condiciones de empleo. Aunque son relativamente pocos los casos en que ha sido posible dar a las relaciones entre empleadores y trabajadores un carácter análogo al de las relaciones laborales existentes en el sector privado, no cabe duda de que los métodos y prácticas de las negociaciones colectivas están arraigando progresivamente en la función pública. Algunos países que al principio reconocían sólo el derecho de consulta fueron evolucionando en el sentido de admitir la negociación de facto y últimamente han establecido un sistema de negociación propriamente dicho. Otros países están revisando actualmente las prácticas establecidas en materia de relaciones profesionales en el sector público, con miras a encontrar los medios de hacer participar a los sindicatos y a los empleados públicos en la elaboración de las decisiones concernientes a sus condiciones de trabajo.

1

Véase decreto núm. 3258 de 26 de abril de 1973.

La primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público tomó nota, al respecto, de que las diferencias que en virtud de la legislación de diversos países, existen en materia de negociación colectiva, por una parte, y respecto de las consultas, por otra parte, son más aparentes que reales, ya que la consulta, incluso cuando es conceptualmente distinguible de la negociación colectiva, en realidad adopta a menudo la forma de negociación durante la cual ambas partes están animadas por el deseo de llegar, mediante concesiones mutuas, a soluciones convenidas o, por lo menos, aceptadas conjuntamente. Por lo tanto, la Comisión estimó que "un procedimiento de negociación, en el más amplio sentido de la palabra, es la forma más adecuada para la participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo, aunque no en todas las circunstancias resulte posible, en virtud de la legislación del país interesado, concluir el proceso de negociación mediante la firma de un convenio colectivo formal, de conformidad con la legislación nacional o los convenios colectivos"¹. Este afán creciente de institucionalizar las relaciones profesionales en el servicio público justifica que se haga un análisis más profundo de los principales problemas y cuestiones que plantea la introducción de la negociación colectiva en la función pública.

La aparición de la negociación colectiva en el servicio público provocó acaloradas controversias especialmente sobre la manera de adaptar las negociaciones entre el gobierno y los empleados a los principios propios de la función pública, especialmente la doctrina del poder soberano, el sistema de carrera basado en el ascenso por méritos y el principio de la discrecionalidad del poder ejecutivo. A medida que la negociación colectiva en el servicio público evolucionaba siguiendo la dirección trazada por el sector privado, otras cuestiones que ya habían sido debatidas en la industria privada se plantearon en el sector público y contribuyeron a dar forma y a establecer los límites de las negociaciones para el sector público. La cuestión de la determinación de la unidad de negociación apropiada, por ejemplo, adquirió mucha importancia en los últimos años, especialmente en los países industrializados con una larga tradición de negociación en el sector privado; las soluciones que se heredaron de ese sector, como por ejemplo, la agrupación de los empleados por comunidad de intereses identificables, se combinaron con la necesidad de evitar una fragmentación excesiva de la negociación para establecer mecanismos adecuados para las negociaciones en el servicio público². Esos mecanismos están vinculados en algunos países a una organización de tipo vertical (departamentos o ministerios), en otros a una clasificación horizontal (como la distinción entre obreros y empleados o entre funcionarios con formación superior y el resto) y en otros a un reconocimiento de ciertos grupos de empleados públicos (como los empleados de correos, de hospitales, maestros y policías). También se debe tener en cuenta la necesidad de hacer una distinción entre los empleados protegidos por los convenios colectivos y los funcionarios superiores que representan a la dirección. Algunas fórmulas utilizadas en el servicio público para definir quiénes ocupan puestos de dirección o confidenciales

¹ OIT, Comisión Paritaria del Servicio Público (primera reunión, 1971), Informe Boletín Oficial, núm. 4, 1971, párrafo 64, pág. 11.

² Véase a este respecto, A. Kruger, op. cit., pág. 358.

contienen los mismos elementos básicos que las cláusulas aplicadas en los convenios del sector privado para excluir el personal de dirección.

En la mayor parte de los casos, los problemas y dificultades que presenta la negociación en el servicio público provienen de la naturaleza misma del medio en el que se desarrollan. Aparte la cuestión teórica de si el Estado puede o no admitir que su autoridad quede sujeta a obligaciones dimanantes de acuerdos concertados mediante un proceso de negociación, hay ciertas dificultades prácticas que entorpecen la implantación de este sistema en el sector público.

Una de ellas consiste en identificar a las personas que negociarán. Aunque los procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de trabajadores y la definición de las unidades de negociación no plantean necesariamente problemas más complejos que en el sector privado, es muy difícil por el lado del gobierno señalar a una autoridad negociadora capacitada para ser parte en convenios. El hecho de que las unidades administrativas dependientes del gobierno central sean muy numerosas, que las responsabilidades estén repartidas entre los poderes ejecutivo y judicial y que el parlamento generalmente conserva el poder de decisión supremo, puede provocar graves problemas desde el punto de vista práctico.

Algunos países han tratado de identificar el organismo negociador del gobierno creando organismos especiales de negociación. Como ya se mencionó, el organismo de negociación central en algunos países es el Ministerio de Hacienda, en otros el Ministerio del Interior o el Ministerio de Precios y Salarios y en otros el Departamento de Personal o una Comisión del Servicio Público o, finalmente, un organismo especialmente creado para la negociación.

No obstante, se debe tener en cuenta que aun cuando existe un organismo central de negociación, éste no está necesariamente investido de plenos poderes para concertar un acuerdo en nombre del Estado. La mayor parte de las veces, los negociadores que representan a la administración, aun cuando pertenecen a un organismo de negociación central, no disponen de un poder pleno o general para llegar a un acuerdo y deben recurrir a otras autoridades políticas. En el sector privado los recursos necesarios para satisfacer la demanda de aumentos de salarios pueden extraerse de un aumento de las ventas o de los precios o de una reducción de las ganancias, mientras que en el servicio público los créditos suplementarios para financiar el costo de los acuerdos sólo pueden obtenerse mediante un aumento de los impuestos o una modificación de las prioridades y las políticas presupuestarias. Este problema, - al que se ha llamado el de identificación del poder - se ha resuelto en algunos países considerando los acuerdos mutuamente aceptables a los que se llegó por medio de las negociaciones, como recomendaciones que necesitan la aprobación de las autoridades superiores. Aun en los países en donde el sistema de negociación colectiva es tan completo como en el sector privado, siempre existe una cláusula en virtud de la cual se reserva el derecho de la administración de decir la última palabra. En Canadá, por ejemplo, las disposiciones de los convenios colectivos concertados por el Ministerio de Hacienda "se aplican bajo reserva de la asignación por el Parlamento o, en virtud de su autoridad, de los fondos que pueda necesitar el empleador interesado". En Suecia la junta de negociación colectiva disfruta de amplios poderes, pero los convenios colectivos relativos a ciertas condiciones

de empleo o de servicio determinadas por el rey o por el Parlamento se celebran de manera condicional sujetos a aprobación del rey.

Aunque estas limitaciones al poder de negociación de la administración pública presentan algunos problemas prácticos, ya que los sindicatos de empleados públicos pueden sentirse frustrados o más inclinados a tener en cuenta la autoridad política que los negociadores en el momento de las discusiones, es cada vez más evidente que el sistema de negociación colectiva puede adaptarse a las particularidades del servicio público. Cuando las negociaciones se celebran de buena fe y los resultados se incorporan en acuerdos razonables, hay pocas probabilidades de que el Parlamento se niegue a atribuir los recursos correspondientes. La existencia de un organismo central puede facilitar en este sentido el proceso de negociación, que es un proceso complicado relacionado con muchas cuestiones además de las salariales, razón por la cual los altos funcionarios que ya tienen sus propias responsabilidades pueden considerarlo como una tarea que les exige demasiado tiempo. Al establecer un organismo especial con personal dedicado exclusivamente a esa tarea el gobierno podrá disponer de personas más calificadas para celebrar las negociaciones y podrá adoptar una actitud coherente ante las demandas de los empleados.

Otro aspecto propio de la negociación colectiva en la función pública es determinar las cuestiones que pueden ser objeto de negociaciones. En algunos países predomina la opinión de que ciertas cuestiones relacionadas con la adopción de decisiones de tipo administrativo o con la política general del gobierno deben ser excluidas de las discusiones con las organizaciones de empleados públicos. En Estados Unidos, por ejemplo, las negociaciones no comprenden los salarios o pensiones ni otros aspectos económicos de la política del gobierno y excluyen también la organización del trabajo en el organismo considerado. La legislación de ciertos estados (Nuevo Hampshire y Vermont) excluyen de manera general toda cuestión determinada por la ley o, en forma específica, las cuestiones comprendidas en los estatutos y reglamentos relacionados con el sistema de ascenso por méritos. En Canadá las negociaciones pueden referirse a los salarios y a otras condiciones de trabajo no determinadas por la ley, pero el empleador conserva plena autoridad "para determinar la organización del servicio público, distribuir las tareas y clasificar los puestos". Otros países han adoptado una solución diferente haciendo una distinción entre las cuestiones de salarios y las condiciones de trabajo que pueden ser objeto de negociaciones colectivas y la organización de los servicios y las prerrogativas de la dirección que sólo pueden ser objeto de consulta.

Esas disposiciones se reflejan inevitablemente en el contenido de los convenios concertados para el servicio público que es más limitado que en el sector privado. No sorprende, por lo tanto, que los sindicatos de empleados públicos de varios países ejerzan presión para que se modifiquen las leyes aplicables en el sentido de ampliar las materias que pueden ser objeto de negociaciones. En Canadá, por ejemplo, la Alianza del Servicio Público ha pedido insistentemente que las normas de trabajo, la clasificación de los puestos, los métodos de trabajo, los despidos por exceso de personal, los cambios de tareas, los despidos y las reincorporaciones se consideren como cuestiones negociables¹.

¹ Véase, por ejemplo, "New Bargaining Goals of the Public Service Alliance", en Labour Gazette (Ottawa), junio de 1973, pág. 397.

Determinar cuáles son las materias negociables es una cuestión estrechamente relacionada con la necesidad de lograr una coordinación adecuada entre el ámbito de la negociación colectiva y el sistema del ascenso por méritos o de carrera en el servicio público. La legislación de algunos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, establece que los convenios colectivos en el servicio público no pueden estar en contradicción con el sistema de carrera de los funcionarios y deben tener plenamente en cuenta los principios de la eficacia, la neutralidad política y la competencia abierta y leal. El sistema de carrera de la función pública fue concebido al principio como un medio para evitar los abusos de la protección política pero se extendió rápidamente y en la actualidad abarca todas las cuestiones relacionadas con el personal. Muchos países crearon organismos especiales, como por ejemplo las Comisiones de la Función Pública, a fin de defender el sistema del ascenso por méritos y velar por el cumplimiento de los estatutos y reglamentos pertinentes.

La gran expansión de la reglamentación de la función pública afectó forzosamente el ámbito de las negociaciones, el contenido de los acuerdos y en particular ciertos aspectos de los movimientos de personal. Las cuestiones relativas al reclutamiento, los nombramientos, ascensos, rebajas de categoría, traslados y despidos, por ejemplo, se regían por instrucciones detalladas que dejaban poco margen para la consulta y en cierta medida limitaban el ámbito de las negociaciones bilaterales. Especialmente en materia de ascensos, los esfuerzos de los sindicatos por imponer normas objetivas de promoción (comprendidas las cláusulas de antigüedad) tropezaron con el criterio de evaluación subjetiva inherente al sistema de ascenso por méritos. También se plantearon algunos problemas cuando se trató de incluir en los convenios colectivos cláusulas de seguridad sindical, tales como las de afiliación obligatoria (union shop) o contribución compulsiva (agency shop) y otras disposiciones similares. En esas cláusulas, la conservación del empleo dependería más de la afiliación sindical o del pago de las cuotas que de la competencia del empleado. Por último, y de una manera más general, la importancia que se otorga en los reglamentos del servicio público al individuo y a los derechos y prestaciones del funcionario chocan, al parecer, con la preocupación de los sindicatos por fomentar la acción colectiva y las decisiones de grupo.

Sin embargo, también en este respecto la negociación colectiva ha demostrado una considerable capacidad de coexistir con las reglamentaciones del servicio público. En la práctica, los procedimientos de conciliación y los mecanismos de negociación no son incompatibles con los objetivos de eficacia, competencia y neutralidad política. Los dos sistemas son simples procedimientos destinados a fijar las condiciones de empleo y su contenido puede adaptarse a los principios existentes. Si ciertos procedimientos especiales que se aplican en las negociaciones del sector privado en muchos países no son totalmente aceptables desde el punto de vista de las reglamentaciones del servicio público, existe siempre la posibilidad de llegar a un compromiso. La experiencia de varias autoridades locales de Estados Unidos donde la negociación colectiva y el sistema de ascenso por méritos han coexistido durante muchos años, muestra que los dos sistemas pueden funcionar muy bien en forma simultánea a condición de que se definan con

exactitud las cuestiones de personal no relacionadas con el sistema del mérito, y que pueden ser objeto de negociación, y las cuestiones que no son negociables y que dependen del sistema de carrera¹. No obstante, subsiste el problema de la administración del organismo de que se trate. En la medida en que los funcionarios tratan de intervenir más ampliamente en las cuestiones que les interesan, es probable que los sindicatos mantengan sus objeciones mientras el sistema del ascenso por méritos sea controlado unilateralmente por un organismo del Estado.

Otro problema importante vinculado con la negociación en el servicio público es la preparación de las negociaciones y la necesidad de ambas partes de conocer todos los datos pertinentes que pueden influir en el resultado de la negociación. El gobierno, en tanto que empleador, prácticamente no difiere en cuanto a este punto de los empleadores privados. Algunas administraciones proceden como los grandes empleadores del sector privado, y realizan trabajos preparatorios de investigación muy amplios; otros se contentan con evaluar el costo de las reivindicaciones sindicales o se limitan a una investigación de último momento. La posición de las organizaciones de personal es evidentemente mucho más delicada, ya que no siempre sus medios les permiten efectuar investigaciones y reunir los datos financieros que pueden necesitar. En algunos países esas dificultades se han resuelto mediante la creación de un centro de investigaciones independiente (como la oficina de investigaciones salariales de Canadá o el servicio de investigaciones salariales de la función pública en el Reino Unido), que constituye una fuente objetiva de informaciones sobre los salarios, las prestaciones y las condiciones de empleo, tanto dentro como fuera de la función pública, y al que pueden recurrir la administración como empleadora y los diferentes sindicatos reconocidos como representativos. Como se señaló en la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público, los representantes del gobierno y de los sindicatos deberían percatarse de las posibilidades económicas y límites de la negociación y consultas colectivas en el servicio público, incluidos los procedimientos para las asignaciones presupuestarias, las posibilidades de aumentar los ingresos y las posibles consecuencias de un acuerdo en la actitud de los contribuyentes².

Las negociaciones colectivas presuponen un equilibrio razonable de fuerzas, respaldado por algún órgano que permita alcanzar soluciones equitativas en caso de divergencia insuperable o de conflicto durante el período de validez de un convenio. En varios países se ha comprobado que la multiplicidad de sindicatos, lo mismo que la debilidad financiera o estructural de las organizaciones de empleados públicos puede constituir un obstáculo importante para el desarrollo de mecanismos eficientes de negociación colectiva o de consulta. En esos casos se plantean problemas especialmente difíciles en la función pública. En efecto, tratándose del sector privado, los sindicatos se defienden con mayor vigor porque en

¹ Véase I.B. Helburn y N.D. Bennet: "Public Employee Bargaining and the Merit Principle", en Labour Law Journal, octubre de 1972, pág. 618.

² OIT, Comisión Paritaria del Servicio Público, Informe, op. cit.

última instancia pueden normalmente recurrir a la huelga, pero a las organizaciones de funcionarios públicos, como se verá en el capítulo IV, en la mayoría de los casos se les niega este derecho. El gobierno en cambio, aunque no puede recurrir al cierre patronal, suele conservar el derecho de tomar decisiones unilaterales sobre las cuestiones disputadas, sean cuales fueren los procedimientos de solución que se hayan adoptado. Este derecho quizá sea sólo nominal y raramente se utilice en la práctica, pero muy a menudo su persistencia es símbolo de que el Estado se niega a abandonar su autoridad suprema a favor de un procedimiento de negociación o de cualquier otro sistema de arbitraje en que tenga la última palabra una autoridad neutral exterior. Se sostiene que en esas circunstancias las negociaciones colectivas se desvirtúan a tal punto que no cumplen su propósito de dar a los funcionarios públicos un medio equitativo y eficaz de participar en la determinación de sus condiciones de trabajo. A pesar de ello va creciendo el número de casos en que se reconoce que el principio de la negociación colectiva es válido y puede aplicarse en los servicios públicos y, gracias a la presión ejercida por organizaciones cada vez más poderosas de funcionarios públicos, se están encontrando soluciones a los problemas citados.

Queda aún por tratar la cuestión del papel que puede desempeñar el público en general en la negociación colectiva en el servicio público. Aunque el ciudadano es el beneficiario de las actividades de los empleados públicos y quien suministra los fondos que permiten financiar sus salarios y prestaciones, es frecuente que su voz resulte ahogada o confusa cuando se trata de formular una política general respecto de las relaciones entre la administración y los empleados públicos¹. Podría responderse que es obligación de los representantes elegidos por el pueblo ocuparse de éstas y de otras cuestiones, pero ello no quita que la negociación colectiva está principalmente en manos de altos funcionarios que no responden directamente al público. Esta situación ha hecho que algunos legisladores reclamen que las negociaciones colectivas en el servicio público se realicen a la vista del público y que los acuerdos u otros documentos a que den lugar estén a disposiciones de los ciudadanos para que puedan inspeccionarlos.

Los países socialistas.

Las características socioeconómicas especiales de los países socialistas los coloca aparte de los considerados hasta ahora, al no establecer una distinción entre los empleados al servicio del Estado y los demás trabajadores: ambos grupos están sujetos a las mismas leyes generales y demás reglamentación de las condiciones de trabajo y de las actividades sindicales. Los conceptos de consulta, negociación y conclusión de contratos colectivos entre las organizaciones sindicales y el Estado, como empleador, no tienen el mismo significado que en los ejemplos precitados en los países gobernados por la colectividad y administrados de acuerdo con los lineamientos de un Plan general.

En la URSS; las condiciones de trabajo de todos los empleados públicos, tanto de la administración central como de la regional y

¹ Véase John W. Macy (h): "The Role of Bargaining in the Public Service", en The American Assembly, Public Workers and Public Unions (Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall Inc., 1972), pág. 5.

local, están fijadas por las leyes generales del trabajo; sólo las fuerzas armadas, la milicia y algunos servicios del Ministerio del Interior están regidos por estatutos especiales. El derecho a sindicarse es general, y lo ejercen ampliamente los empleados públicos también, salvo las categorías citadas. Sus sindicatos participan en la preparación de todas las decisiones gubernamentales relativas a las condiciones de trabajo y de empleo de la administración pública, e incluso se ha impuesto por decretos recientes al Gobierno la obligación de consultarlos antes de tomar dichas decisiones¹.

Las comisiones sindicales de las instituciones y administraciones públicas, elegidas anualmente por votación secreta en la asamblea general de los empleados y sujetas a los mismos reglamentos que las comisiones sindicales de las empresas industriales² tienen amplios poderes. Los salarios, primas y condiciones de trabajo sólo pueden fijarse con el acuerdo de la comisión. También a ella le corresponde vigilar el cumplimiento de las leyes laborales y de los reglamentos de seguridad e higiene, y puede demandar a la dirección de cualquier empresa o administración que no respete las reglas estipuladas. No se puede despedir a los empleados sin el consentimiento de la comisión, a la que incumbe asimismo administrar los fondos de seguro social constituidos por contribuciones de la dirección. La dirección debe ofrecer a la comisión las oficinas que necesite, debidamente equipadas, y una sala de reuniones para celebrar su asamblea general, así como con medios de transporte y de comunicación de sus circulares.

En otros países socialistas, como la República Democrática de Alemania, Bulgaria y Checoslovaquia, funcionan sistemas similares basados en la premisa de que los funcionarios públicos forman parte del cuerpo de trabajadores del país y no componen una clase privilegiada o aparte. Hungría, Polonia y Checoslovaquia heredaron de la época presocialista ciertas diferencias administrativas entre los distintos tipos de funcionarios públicos, pero fueron suprimidas con la adopción de los nuevos Códigos de Trabajo (Checoslovaquia en 1965, Hungría en 1967 y Polonia en 1974). Las condiciones de empleo se determinan después de consultar a los sindicatos, pero son fijadas por las autoridades, y no por contrato colectivo. En Bulgaria, si bien todas las categorías de empleados de las administraciones del Estado tienen derecho a concluir contratos colectivos, éstos se refieren más especialmente al cumplimiento del programa de trabajo. Se han incorporado nuevas disposiciones tendientes a ampliar la participación de los trabajadores de los establecimientos públicos en el Código de Trabajo de Rumania y en los proyectos de Códigos de Trabajo de Bulgaria y de la República Popular de Mongolia.

En Yugoslavia, la estructura de la autoridad que toma las decisiones en la administración pública ha cambiado al introducirse hace algunos años un sistema especial de autodirección que funciona desde hace más de diez años en la industria, se hizo extensivo a la administración estatal en 1965 y se incorporó a la Constitución de 1973. En este sistema, la responsabilidad de administrar los servicios del Estado está distribuida entre la dirección, los trabajadores

¹ Orden del Consejo de Ministros de la URSS de 10 de julio de 1967, núm. 640 (art. 65) y núm. 641 (arts. 27, 32, 35, 37 y 40).

² Decreto del Soviet Supremo de 29 de septiembre de 1971.

y las autoridades públicas locales. Cada república y cada comuna gozan de considerable autonomía para organizar la autodirección de los organismos administrativos que dependen de ellas, ciñéndose a las directivas generales de la ley básica. En cada administración se forma un sindicato que agrupa a todos los empleados de la administración y que ejerce sus funciones de dirección por intermedio de un consejo de trabajadores. El director de la administración es responsable ante la asamblea general de la colectividad - república o comuna. Todas las decisiones relativas al funcionamiento interno de la administración, la organización del trabajo, las relaciones laborales, la clasificación de los puestos, los nombramientos y promociones, etc., se toman conjuntamente por el director y el consejo de trabajadores. El director evalúa también el trabajo de cada empleado y sus apreciaciones son tenidas en cuenta por los organismos de autodirección cuando toman decisiones respecto de la distribución de los ingresos. El sindicato y el consejo de trabajadores disfrutan de gran libertad de acción para distribuir los recursos de que disponen entre ingresos individuales, servicios sociales, programas de formación o de otros tipos, planificados y organizados por ellos mismos. Sin embargo, el nivel general de los recursos es fijado por un organismo político, la asamblea general, quien fija el programa de trabajo de la administración ateniéndose al esquema del Plan, y que juzga si se han alcanzado o superado los objetivos del programa o no. Los ingresos de la administración no se fijan más según los créditos presupuestarios, sino que dependen del aumento total de la producción y de la productividad en la economía en general y de sus propias realizaciones para cumplir con su programa. No existen, pues, tasas fijas de remuneración, y las ganancias de los empleados de cada entidad política varían según la eficiencia y las posibilidades económicas de la entidad. Los trabajadores intervienen de hecho en las decisiones relativas a su remuneración, así como en la preparación de los proyectos legislativos que regirán sus propias condiciones de empleo.

CAPITULO II

LOS CONFLICTOS DE TRABAJO Y SU SOLUCIONIntroducción.

Tres factores han influido en el desarrollo de métodos para la solución de conflictos laborales en la función pública¹, a saber: primeramente, la resistencia de los gobiernos a renunciar a su libertad de acción y a una política flexible en el ejercicio de su autoridad; en segundo lugar, las presiones crecientes por parte del personal en favor de la adopción de procedimientos que permitan dar satisfacción a reivindicaciones y quejas desatendidas, y, por último, las condiciones y exigencias propias de la administración pública. Más allá de estos factores, surge una vez más el dilema que plantea la aplicación a la administración pública de la reglamentación que rige las relaciones de trabajo, es decir, si deben supeditar los gobiernos sus funciones de empleador a las obligaciones que impone la soberanía del Estado o si deben encontrar la forma de conciliar las dos posiciones. Es importante tener presente desde un principio que ese dilema reviste particular significación en el contexto de los problemas que se examinarán en este capítulo. A medida que el desacuerdo adquiere caracteres de un conflicto auténtico, si el gobierno y los representantes del personal no se avienen a un arreglo voluntario, existe el riesgo del recurso a la coacción, confiriendo nuevas dimensiones a los problemas de autoridad y soberanía.

Durante mucho tiempo se ha considerado que no era necesario adoptar en la administración pública disposiciones especiales para la solución de los conflictos de trabajo. No solamente la mera idea de un conflicto entre el gobierno y su personal se juzgaba como un desafío a los principios de autoridad y obediencia que debían regir las relaciones entre el Estado y el funcionario público, sino que incluso también el establecimiento de métodos para resolver tales conflictos se estimaba incompatible con los principios profundamente arraigados de la doctrina política y de la eficacia administrativa. Desde el punto de vista de los poderes del Estado, existía la convicción de que la solución de un conflicto por terceras partes podía constituir una delegación inadmisible, cuando no una abdicación, de la autoridad, y desde el punto de vista de las necesidades funcionales predominaba la impresión de que la adopción de procedimientos de solución de conflictos podría atar las manos del gobierno o causar demoras en dicha solución.

¹ Este capítulo trata principalmente de conflictos laborales de orden económico, es decir, de los que pueden surgir entre el gobierno y los representantes del personal acerca de la fijación de las condiciones de empleo, aludiéndose en forma más sucinta a los conflictos relativos al reconocimiento de los sindicatos y a los de orden jurídico.

La única excepción a esta regla la constituirían los procedimientos disciplinarios incorporados en los reglamentos de servicio de la función pública. Según señala un informe de la OIT de 1963¹, los problemas de disciplina han merecido, en general, especial atención por parte de las distintas administraciones, y desde hace ya mucho tiempo se han establecido procedimientos de recurso ante órganos administrativos o judiciales. Cabe notar, no obstante, que todo problema disciplinario suele tener su origen en un acto o una decisión de la administración, y que los conflictos individuales de otra naturaleza provocados por la acción o la protesta de los funcionarios públicos no han merecido la misma atención. Todavía más severa solía ser la actitud oficial con respecto a los conflictos colectivos, susceptibles de poner en tela de juicio la doctrina de la soberanía del Estado. La mayor preocupación del gobierno a este respecto era evitar la desorganización de los servicios, objetivo que se alcanzaba prohibiendo las huelgas.

En algunos países, la falta de procedimientos para la solución de conflictos se debía también a la escasa frecuencia de éstos en la administración pública, la cual se había concebido como un sistema autosuficiente capaz de ofrecer a los funcionarios un trabajo equitativo y un máximo de bienestar, minimizándose así los riesgos de conflicto. Ciertas características de la función pública, tales como la seguridad en el empleo, las posibilidades de carrera y el sistema de pensiones, contribuyeron a reafirmar este concepto y tendieron a situar a los funcionarios públicos en una posición privilegiada con respecto a los trabajadores del sector privado. Por otra parte, en razón de que las condiciones de servicio se fijaban por regla general en forma unilateral, no había, virtualmente, posibilidad alguna de desacuerdo o pleito. Por último, la relación entre amo y servidor, el concepto según el cual "el rey no puede cometer una injusticia" y la tradición burocrática de la muda obediencia en el servicio han contribuido a reducir la frecuencia de conflictos en el sector público.

La descripción anterior corresponde a la actitud tradicional con respecto a la solución de conflictos de trabajo en el empleo público. Aunque esa actitud persiste en diversos países, indudablemente ha habido cambios de gran alcance en la legislación y práctica de otros. Ante todo cabe señalar que las experiencias de los últimos decenios han puesto de manifiesto, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, que no se puede excluir totalmente la posibilidad de conflicto en las relaciones laborales del sector público. Dado que generalmente trabajan en administraciones jerarquizadas en las que siempre pueden originarse conflictos de intereses entre los que mandan y los que obedecen, es probable que los funcionarios públicos experimenten frustraciones y reveses en sus empleos. Aunque se han creado departamentos y comisiones de personal de la función pública con objeto, entre otras cosas, de resolver los problemas de ética profesional y eficiencia; la experiencia de muchos países ha demostrado que los sistemas concebidos para proporcionar compensación o ayuda al personal sin la participación de éste no siempre eran

¹ OIT, Reunión de expertos en las condiciones de trabajo y de empleo del personal de la función pública, informe I: Métodos de representación y de consulta del personal en las administraciones públicas (Ginebra, 1963), pág. 106.

suficientes. Al mismo tiempo, la espectacular expansión de la función pública, junto con la multiplicación de las tareas administrativas, ha creado en varios países mayores tensiones y nuevos problemas en torno a la aplicación de los principios y métodos que constituyen el sistema de contratación y de promoción fundado en la competencia. En otros países, esta situación va unida a cambios más sutiles en la actitud de los funcionarios públicos. En el pasado, éstos se hallaban poco dispuestos a recurrir a actos tales como la huelga para dar a conocer su desacuerdo con las condiciones de trabajo o intentar modificarlas. Actualmente, en cambio, son numerosos los funcionarios de diferentes países que consideran posible poner en tela de juicio la competencia o autoridad de sus superiores e incluso recurren a manifestaciones y protestas. El resultado de todo ello ha sido una mayor frecuencia de conflictos de trabajo en la administración pública y, aunque su número siga siendo reducido con respecto a las cifras correspondientes del sector privado, se han observado bastantes indicios reveladores de agitación creciente entre los funcionarios públicos como para merecer la atención de los gobiernos.

Si bien esta evolución explica el que cada día se preste mayor interés a la solución de los conflictos laborales en la administración pública, las principales causas del cambio de los criterios tradicionales por conceptos modernos se exponen en el capítulo anterior así como en el Informe I. Por una parte, la expansión de las organizaciones de funcionarios públicos ha proporcionado a éstos el medio de expresar sus aspiraciones colectivas y de actuar al respecto, obligando así a los gobiernos a hacer frente a los problemas que plantea la solución de los conflictos de trabajo. Por otra, el reconocimiento de la negociación colectiva o de métodos similares para la fijación bilateral de las condiciones de empleo ha hecho imperativa la creación de procedimientos para resolver las diferencias resultantes del estancamiento de las negociaciones. Cuando existen estas condiciones previas, es decir, cuando pueden funcionar los sindicatos de funcionarios y se reconoce el principio de la negociación colectiva, es frecuente encontrar procedimientos oficiales de solución de conflictos de trabajo. Pero si dichos sindicatos sólo existen de facto y si la negociación colectiva no está prevista en la legislación, los gobiernos suelen recurrir a medios de solución oficiosos o especiales.

Estudio general de los principales sistemas.

No en todos los países existen procedimientos implantados por la legislación o la práctica para solucionar los conflictos en el sector público. Cuando no hay un verdadero sistema de solución, los conflictos son tratados bien por el órgano legislativo o ejecutivo según el régimen de competencias, bien por medio de consultas y entrevistas entre los interesados. Así, en Suiza y en la República Federal de Alemania¹, si el litigio concierne a la adopción de una ley, corresponde al órgano legislativo decidir; si se

¹ Algunos miembros de la comisión encargada de estudiar la reforma de la función pública han propuesto, no obstante, la institución de un procedimiento de solución en caso de que fracasen las negociaciones (véase Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (Kurzfassung, DGB, Düsseldorf), mayo de 1973, págs. 79-80).

relaciona con la promulgación de actos administrativos, la decisión es de la incumbencia del gobierno o del ministerio interesado. En Italia, en Francia¹ y en Japón² los conflictos son objeto de negociaciones y consultas entre las partes. Asimismo, en Austria, Bolivia, Chile, República Dominicana, Filipinas, Madagascar y Sri Lanka, por ejemplo, la legislación no prevé ningún procedimiento concreto, y suele recurrirse a métodos officiosos o especiales para la solución de los conflictos del personal de las administraciones públicas. En los casos en que los conflictos degeneran en huelgas, algunos gobiernos suelen entablar negociaciones con los representantes de las organizaciones interesadas, en tanto que otros se limitan a aplicar las sanciones previstas por la ley.

En ciertos países pueden canalizarse los conflictos de trabajo en el sector público aplicando los procedimientos administrativos establecidos en las leyes y reglamentos sobre la administración pública. Esta práctica suele prevalecer en los países donde existe un régimen jurídico especial para los funcionarios públicos, el cual dispone a veces que los conflictos profesionales deben someterse a los tribunales o consejos administrativos. En ausencia de un procedimiento bien definido, las discusiones suelen seguir la vía jerárquica; en caso de que fracasen las negociaciones directas, las partes someten el conflicto al jefe de departamento, al ministro o al jefe de gobierno, y a veces a una comisión parlamentaria. La estructura jerárquica de las administraciones públicas se presta a ese modo de proceder, que parece predominar también en algunos países en vías de desarrollo. Así, en Afganistán, los desacuerdos se someten al ministro competente, con derecho de recurso ante el departamento de la administración pública del primer ministro. En Panamá, una junta competente en materia de personal está facultada para dictaminar sobre las decisiones del director del personal, quien a su vez debe tomar en consideración ciertas medidas adoptadas por otras autoridades administrativas. En Ecuador, los problemas laborales de los funcionarios públicos son de la incumbencia de la Oficina Nacional de Personal. Toda queja de los funcionarios, y en general cualquier conflicto que surja entre la administración y sus empleados, debe someterse a una junta de reclamaciones.

En algunos países, los sistemas de resolución de conflictos de trabajo aplicables en el sector público son los instituidos por una legislación de alcance general sobre los conflictos laborales, aplicables tanto al sector privado como al público. Así, en las islas Fidji³ y en Sudán⁴, la legislación sobre los conflictos

¹ Ley núm. 63-777, de 31 de julio de 1963, artículo 2.

² El Consejo Consultivo del Servicio Público, en su informe de 1973, preconizaba la creación de tal procedimiento en el conjunto de la función pública; cabe añadir que los procedimientos de solución de conflictos existían ya en el servicio de correos.

³ Ley núm. 7 de 1973 sobre los conflictos de trabajo.

⁴ Ley núm. 16 de 1966 sobre los conflictos de trabajo (S.L. 1966-Sud. 1) (quedan excluidos los miembros de las fuerzas armadas, de la policía, de la administración penitenciaria y de la administración de justicia).

de trabajo ampara indistintamente a todos los trabajadores, estén al servicio de personas privadas o públicas. En Ghana¹, los procedimientos previstos por la ley sobre relaciones laborales pueden utilizarse por los funcionarios públicos afiliados al Congreso de Sindicatos (TUC), mientras que en Singapur² los funcionarios públicos son trabajadores según la definición de la ley sobre relaciones laborales y pueden recurrir ante el tribunal de arbitraje de conflictos de trabajo en caso de ruptura de las negociaciones. En Finlandia, la legislación sobre la conciliación³ se aplica a las relaciones entre empleadores y trabajadores privados y entre el Estado y los funcionarios. En Sierra Leona, los organismos competentes que se ocupan de los funcionarios públicos son las juntas de fijación de salarios y los consejos paritarios de trabajo, encargados de resolver los conflictos en materia de remuneración y de condiciones de empleo que conciernen tanto al sector público como al privado. En las provincias de Quebec y Saskatchewan (Canadá), los procedimientos en vigor son los enunciados por la legislación aplicable a los trabajadores de los sectores privados y público. Asimismo, en algunos países de América latina, como Costa Rica, y en varios países africanos, por ejemplo, Guinea y Senegal, la legislación dispone que los conflictos laborales en las administraciones públicas pueden someterse, en primer lugar, a los inspectores del trabajo, y en última instancia a los tribunales del trabajo. En otros países, como Togo y Uganda, se hace una importante distinción entre funcionarios públicos titulares y no titulares. En caso de conflicto, los primeros pueden recurrir a organismos especiales creados para tal fin, en tanto que los segundos están sujetos a los procedimientos previstos en la legislación de aplicación general. Por otra parte, en ciertas legislaciones nacionales, por ejemplo, en Tailandia⁴, se ha optado por una forma bastante diferente de ese sistema, según la cual el único procedimiento para la solución de conflictos de trabajo en la función pública es el aplicable con arreglo a las disposiciones relativas a los servicios esenciales.

Otra forma de solucionar los conflictos de trabajo es la que se practica en los países que han adoptado el sistema de los consejos Whitley: En el capítulo precedente se han examinado las finalidades y el funcionamiento de este método de negociar las condiciones de empleo dentro del ámbito de consejos laborales paritarios instituidos por la ley. En los países donde existe el sistema Whitley, el mero funcionamiento de consejos paritarios permanentes en cuyo seno pueden examinarse ciertas cuestiones relacionadas con las condiciones de empleo tiende a favorecer la solución de conflictos acerca de tales cuestiones por medio de la negociación. En realidad, en el

¹ Ley núm. 299 de 1965 sobre relaciones laborales (S.L. 1965 - Ghana 2).

² Ley núm. 22 de 1965 sobre relaciones laborales, en su forma enmendada (S.L. 1965 - Sin. 1; 1968 - Sin. 2).

³ Ley núm. 668, de 6 de noviembre de 1970, modificatoria de la ley sobre conciliación en materia de conflictos de trabajo (S.L. 1970 - Fin. 5). En cambio, se prevé un procedimiento especial para los conflictos en el sector público que puedan afectar a los servicios esenciales.

⁴ Proclamación núm. 103, de 16 de marzo de 1972 (Royal Thai Government Gazette (Bangkok), 20 de marzo de 1972, págs. 137-140).

Reino Unido, el primer país donde se implantó el mencionado sistema, las partes suelen optar generalmente por resolver sus diferencias mediante la negociación, sin recurrir a otros procedimientos. Los países donde se practica el sistema de los consejos Whitley para celebrar consultas y negociaciones entre el gobierno y los funcionarios públicos han previsto distintos métodos de resolver los desacuerdos que puedan surgir durante tales negociaciones. En el Reino Unido, si no se llega a una solución, bien sea los representantes del personal en el consejo interesado o cualquier asociación reconocida (forme parte o no del consejo), o bien los correspondientes departamentos gubernamentales pueden someter el caso al Tribunal de Arbitraje de la Administración Pública, un órgano permanente creado en virtud del acuerdo de 1925 sobre el Consejo Whitley. No se requiere la aprobación de las partes para solicitar el arbitraje, aunque generalmente ambas convienen acerca del mandato del Tribunal. Pese a que, de conformidad con la práctica nacional, el acuerdo sobre la constitución del Tribunal carece de obligatoriedad ante la ley, la competencia de este órgano ha sido respetada y el recurso a él se considera como uno de los derechos más importantes de las asociaciones de personal. Además de recurrir al Tribunal de Arbitraje de la Administración Pública, se puede solicitar a título voluntario el arbitraje del Tribunal del Trabajo, previo acuerdo entre las partes. Aunque esta posibilidad está al alcance de todos los trabajadores de los sectores privado y público (salvo los que cumplen el servicio militar), en la práctica sólo ha recurrido a ella el personal de los servicios de salud, cuerpo de bomberos, administración local e industria propiedad del Estado¹. En Malasia, los puntos de desacuerdo que surjan durante las negociaciones celebradas en una comisión o junta paritaria pueden someterse, a petición de cualquiera de las partes, a un comité oficioso integrado por un presidente, un vicepresidente y dos secretarios (uno que representa al personal y el otro a las autoridades públicas); si la cuestión tratada es de la competencia del Tribunal de Arbitraje del Servicio Público, la misma puede someterse a la decisión de este órgano. En Tanzania y Uganda, cuando las partes no logran llegar a un acuerdo, el Ministro puede referir una vez más el asunto a la comisión paritaria para que lo examine de nuevo o bien nombrar una junta de investigación encargada de elaborar el correspondiente informe, basándose en el cual el Ministro puede pronunciar un laudo sobre la cuestión objeto de conflicto. En Kenia, en caso de desacuerdo en la comisión paritaria, cualquiera de las partes puede comunicar al Ministro la existencia de un conflicto laboral de conformidad con la ley sobre conflictos de trabajo; a continuación, el Ministro puede invocar los distintos métodos de solución de conflictos previstos en la mencionada ley, que es de aplicación general. En Mauricio se dispone de distintos métodos en caso de desacuerdo, como el procedimiento especial de conciliación, la creación de una junta de investigación de conformidad con las prescripciones legislativas que rigen los conflictos laborales y la sumisión del caso, previo acuerdo de las partes, al tribunal de arbitraje de la administración pública. En Hong Kong, en caso de declaración común en el sentido de que no existen posibilidades de acuerdo, cualquiera de las partes puede pedir que se someta la cuestión a una comisión de

¹ Véanse, con respecto a la solución de conflictos en la administración pública en el Reino Unido, B.A. Hepple y Paul O'Higgins, Public Employee Trade Unionism in the United Kingdom: The Legal Framework (Ann Arbor, Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), págs. 193-204, y R. Loveridge, op. cit., págs. 88-92.

investigación, que será nombrada por el gobierno. En la India, en caso de desacuerdo definitivo en el seno del Consejo Nacional o de los consejos departamentales sobre una cuestión que pueda ser objeto de arbitraje, cualquiera de las partes puede someterla a una junta de arbitraje.

Por último, existe otro grupo de países, donde no se practica el sistema de los consejos Whitley, en los cuales existen disposiciones que establecen órganos especiales para la solución de los conflictos en el sector público. Las mencionadas disposiciones se inspiran en gran parte en métodos e instituciones que anteriormente se utilizaban en el sector privado, aunque la transplatación de ciertos procedimientos impuso considerables modificaciones para satisfacer las exigencias propias de la administración pública. En la actualidad se recurre a la conciliación, a las comisiones de investigación y a los tribunales de arbitraje en un número creciente de países. Si bien en algunos casos estos organismos comprenden terceras partes neutrales que pueden ser asistidas por representantes de las dos partes, en otros consisten en comisiones mixtas establecidas a nivel administrativo diverso e integradas por un número igual de representantes de la administración y de representantes del personal. Se han creado comisiones paritarias, por ejemplo, en Finlandia (Comisión de Conflictos en la Administración Pública), Suecia (Consejo del Servicio Público), Argentina, Venezuela (Consejo de conciliación competente en caso de conflictos individuales) y en la URSS (comisiones de solución de conflictos laborales). Existen también ejemplos de organismos tripartitos compuestos por representantes del Estado y del personal y por un miembro independiente, como el Tribunal de Arbitraje del Servicio Público en Canadá, la Comisión de Relaciones Laborales en los Establecimientos Públicos y Empresas Nacionales (en lo que concierne a los servicios de correos), en el Japón y el Consejo Nacional de Salarios en Noruega. Finalmente, en otros países, la solución de los conflictos laborales en el sector público se confía a organismos del Estado compuestos en su totalidad por miembros independientes, como ocurre en los Estados Unidos con la oficina encargada de los conflictos en la administración pública federal.

La base legal de esos distintos órganos difiere según los países; a veces han sido instituidos en virtud de la legislación y a veces por medio de convenios colectivos celebrados entre el Estado y las organizaciones de funcionarios públicos. Figura en el primer caso un grupo de países bastante considerable, entre ellos Canadá, Estados Unidos, Noruega, Suecia, Finlandia, Argentina y Japón con respecto al personal de los servicios de correos. En cambio, en el Reino Unido, India, Israel, Mauricio y Hong Kong (Reino Unido), los procedimientos para la solución de los conflictos (o algunos de tales procedimientos) se fijan en los acuerdos colectivos. Por otra parte, existen casos en que las reglamentaciones de origen legislativo y contractual no se excluyen entre sí; por ejemplo, las disposiciones legislativas pueden tener únicamente carácter supletorio, como ocurre en Finlandia, donde la ley sólo es aplicable si no se ha celebrado entre las partes un convenio en sentido contrario. Igualmente, en los Estados Unidos, los conflictos que surjan en la administración federal durante la vigencia de un convenio pueden solucionarse de conformidad con los procedimientos previamente negociados e incorporados en ese convenio.

Además de los procedimientos que se acaban de mencionar, existe otro método para resolver los conflictos en el servicio público, a saber, la intervención de las autoridades legislativas, al que se recurre algunas veces, por regla general para poner fin a una huelga imponiendo una solución y hacer que los trabajadores se reintegren a sus ocupaciones mediante la adopción de disposiciones legislativas especiales. Este caso se ha dado en diversas ocasiones en diferentes países, pudiendo citarse a título de ejemplo el Canadá, donde una huelga general declarada en Quebec en 1972, que paralizó gran parte del servicio público de esa provincia, culminó en la adopción de medidas legislativas especiales destinadas a poner término a la huelga. Esta posibilidad de intervención de la ley cuando el bienestar público se halla gravemente amenazado como consecuencia del fracaso de los procedimientos normales de solución de conflictos puede influir en algunos países en la creciente aceptación de la legalidad de las huelgas en el sector público. Por otra parte, en otros países se ha tratado de crear sistemas especiales para resolver este tipo de conflictos sin necesidad de que intervenga el poder legislativo.

Asimismo, debe establecerse una distinción entre los procedimientos de solución de conflictos y los métodos destinados a frenar las manifestaciones hostiles en caso de conflicto, especialmente las huelgas. Por ejemplo, en Canadá y Estados Unidos, las autoridades judiciales pueden prohibir el recurso a una huelga o su continuación mientras se trata de solucionar el conflicto por medio de la conciliación y el arbitraje.

Esta enumeración de los métodos de solución de conflictos de trabajo en las administraciones públicas no es completa ni restrictiva. Existen aún en diferentes países otros métodos, instituciones y procedimientos. Por otro lado, un país puede utilizar a la vez varios métodos y sistemas, por ejemplo, los procedimientos oficiales, la tramitación administrativa, órganos del tipo Whitley u otros órganos especiales y los métodos de aplicación general. Tal multiplicidad puede obedecer en parte a diferentes circunstancias y factores, pero sobre todo responde a la diversidad de los tipos de conflictos.

Conviene recordar que, en su primera reunión, la Comisión Paritaria del Servicio Público, al tomar nota de la gran variedad existente de métodos y sistemas para la solución de los conflictos en el servicio público y reconocer que esos procedimientos han de adaptarse a los antecedentes históricos, tradiciones, conceptos y condiciones del país interesado, estimó que los mismos, cualquiera que sea la forma que revistan, deben asegurar una solución imparcial, eficaz, ordenada y rápida de los conflictos¹.

Clasificación de los conflictos de trabajo.

Aunque los conflictos económicos, según ya se indicó, constituyen el tema principal del presente informe, existen en realidad litigios laborales de otra naturaleza. En una serie de países,

¹ Informe de la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público, párrafo 73.

sin embargo, no se establece ninguna distinción entre los diversos tipos de conflictos de trabajo, y los procedimientos de solución se aplican a todos ellos por igual. En dichos países, ni los reglamentos de la administración pública ni la legislación general relativa a los procedimientos de solución o la teoría jurídica establecen una clasificación sistemática de los conflictos, y algunas de las distinciones establecidas a ese respecto en otros países pueden ser totalmente inapropiadas para el sistema de relaciones de trabajo en la administración pública.

La legislación de otros países prevé métodos diferentes para las distintas clases de conflictos, pero los criterios aplicados a tal efecto varían. En ciertos casos, se establece una distinción que corresponde a la clasificación establecida a este respecto en el sector privado. En Colombia, por ejemplo, los conflictos individuales están sujetos a los procedimientos previstos en los estatutos de la función pública, en tanto que los conflictos colectivos se resuelven con arreglo a las disposiciones del Código de Trabajo. En Suecia, la legislación general, que distingue entre conflictos relativos a derechos y conflictos de intereses, se extendió, a partir de enero de 1966, a los funcionarios públicos. Una distinción similar existe en Canadá, Noruega y en algunos otros países en donde la ley establece la diferencia entre los conflictos planteados en relación con la conclusión o renovación de un convenio colectivo, sujetos a determinados procedimientos de conciliación y arbitraje, y los desacuerdos con respecto a la interpretación de un convenio colectivo vigente, los cuales deben someterse a un tribunal. En la URSS, así como en otros países socialistas, ciertos juriconsultos distinguen entre conflictos justiciables y no justiciables. En los Estados Unidos, la reglamentación aplicable establece una distinción entre los conflictos relacionados con cuestiones de representación, con las negociaciones o con reclamaciones en materia de interpretación y aplicación de los contratos colectivos. Cabe agregar que, si bien algunas de las citadas distinciones no se prevén específicamente en la legislación de otros países, pueden reconocerse implícitamente en las atribuciones de los diversos organismos encargados de la solución de los conflictos laborales.

En la reunión de expertos convocada por la OIT en 1963 se estableció una distinción entre los conflictos de intereses (conflictos económicos) y los conflictos de naturaleza jurídica que tienen su origen en la interpretación de un reglamento o un contrato o se plantean en relación con cuestiones de reconocimiento de competencia o del carácter representativo de una organización sindical¹. En razón de haberse adoptado esta misma clasificación en otras publicaciones de la OIT, y puesto que la misma parece reflejar - teniendo debidamente en cuenta las diferencias de terminología - una tendencia generalizada a distinguir entre conflictos de reconocimiento, conflictos económicos y conflictos cívicos, también se observará en el presente capítulo.

¹ OIT, Reunión de expertos sobre las condiciones de trabajo y de empleo del personal del servicio público: Informe de la reunión (Ginebra, 1963), pág. 18.

Conflictos de reconocimiento de los sindicatos.

La representación de las organizaciones sindicales con miras a la negociación originan, naturalmente, controversias en las que se enfrentan el Estado y las asociaciones de funcionarios o bien estas asociaciones entre sí. La lucha entre las organizaciones por obtener el reconocimiento puede ser muy dura, y depende de las ventajas que el mismo confiera y sobre todo de si es de carácter exclusivo o no. Además, puede conducir a la reestructuración de las organizaciones, como sucedió en el Canadá con la ley de 1967. Por otro lado, la solución de los problemas de reconocimiento está vinculado a la estructura del movimiento sindical en el sector público y al alcance de la negociación colectiva.

En casi ningún país existen procedimientos especialmente concebidos para resolver los conflictos de reconocimiento. En Suecia, donde no se prevé ninguna disposición específica sobre el reconocimiento, el gobierno y las organizaciones más importantes de funcionarios públicos han resuelto la cuestión celebrando un acuerdo según el cual dicho personal está representado para los fines de la negociación por una de las cuatro organizaciones más importantes, mientras que las otras tres sólo podrán negociar con la aprobación del gobierno y de la primera organización. Cuando se han planteado conflictos con los sindicatos menos importantes de funcionarios, se han hallado soluciones puramente empíricas. En el Reino Unido¹, corresponde al Departamento de Servicio Público en el plano nacional y a los directores de los departamentos a su propio nivel determinar qué asociación será reconocida. La organización debe demostrar su representatividad, y la autoridad gubernamental tratará de verificar el número de afiliados cotizantes en la categoría de que se trate, o bien en el ámbito nacional, según el tipo de reconocimiento que se desea. En caso necesario, las autoridades pueden pedir a la asociación que muestre la lista de sus afiliados. Siempre es posible retirar el reconocimiento, por ejemplo, cuando el número de miembros disminuye en beneficio de una organización rival.

En algunos países, no obstante, se prescriben procedimientos obligatorios oficiales para conocer de casos de demandas de representación y poder así determinar las unidades apropiadas de negociación colectiva y la organización más representativa. A fin de asegurar la independencia y neutralidad del organismo gubernamental encargado de aplicar estos procedimientos de representación, la legislación del Canadá, por ejemplo, ha instituido una junta de relaciones del personal de la administración pública en la que están representados igual número de empleados y empleadores. Esta junta es el único organismo competente para autorizar a un sindicato a actuar como agente negociador del personal interesado y para revocar la autorización. A fin de obtener esta última, el sindicato debe demostrar a la junta que representa a la mayoría del personal de la unidad de negociación propuesta, y la junta puede ordenar a tal efecto una votación entre dichos funcionarios. En los Estados Unidos, un organismo público debe conceder el reconocimiento exclusivo a un sindicato si una mayoría del personal interesado ha elegido, en votación secreta, a esta organización para representarlo

¹ Véanse R. Loveridge, op. cit., págs. 60 y siguientes, y B.A. Hepple y P.O. Higgins, op. cit., págs. 75 y siguientes.

en la unidad de negociación. Esta elección se verifica bajo la supervisión del Secretario Adjunto del Trabajo de Relaciones Laborales, y a todo funcionario con derecho de voto se debe brindar la oportunidad de elegir la organización sindical de su preferencia entre las que figuran en la lista electoral o de pronunciarse en contra de toda representación. También se celebran elecciones para determinar si un sindicato debe ser sustituido por otro como representante único o si debe dejar de considerarse a una organización profesional como representante exclusiva:

Conflictos económicos.

La solución de este tipo de conflictos plantea problemas particulares cuando se trata de las relaciones de trabajo en el sector público, pues a menudo en este caso se niega a las organizaciones sindicales la posibilidad de recurrir a la acción directa. La controversia acerca del derecho de huelga explica en parte la búsqueda de sistemas que, al institucionalizar los conflictos, permita resolverlos y evitar que se exterioricen. En los países donde existen medidas legislativas sobre la negociación colectiva para los funcionarios públicos se han adoptado diferentes sistemas que no siempre es fácil calificar para fines de comparación; así, la mediación, conciliación, investigación, y arbitraje constituyen en tales países procedimientos específicos que, aunque hayan sido copiados del modelo del sector privado, encierran diferencias apreciables para responder a las particularidades del empleo público. En cuanto a los demás países, no existe ningún sistema oficial - de índole estatutaria o voluntaria -, pero la práctica ha desarrollado sus propios métodos.

Sea cual fuere el carácter más o menos complejo de tales procedimientos, todos ellos, para funcionar de manera satisfactoria, no han podido introducirse sino después de haber eliminado ciertos obstáculos planteados por la presencia del Estado como parte en el conflicto. La intervención de una tercera parte neutral en especial, además de las dificultades prácticas que presenta, como la necesidad de disponer de personas experimentadas, entraña el problema de la participación de un elemento ajeno en el debate entre el gobierno y su personal. Por otro lado, si se desea llegar a una solución, es necesario contar con la confianza de las organizaciones de funcionarios, y para ello es posible que una tercera parte esté en mejor posición que un servicio gubernamental. Conviene señalar también que los organismos y los procedimientos instituidos tienen que abordar problemas de envergadura a menudo nacional, por ejemplo, en el caso de problemas en materia de remuneración que pueden originar dificultades presupuestarias. Esta observación es especialmente aplicable en el caso de los países en vías de desarrollo, que han de fijar el orden de prioridades. De ahí la necesidad, como lo ha señalado la Comisión Paritaria en su primera reunión, de que exista un alto grado de responsabilidad por ambas partes¹. Por último, imperativos de política económica, y en particular los de la planificación donde existe ésta, parecen limitar en cierta

¹ Informe de la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público, párrafo 80.

medida el recurso a procedimientos obligatorios o definitivos, como el arbitraje¹. Los argumentos económicos han venido a suplantarse los argumentos políticos para restringir en algunos países el papel de tales métodos.

Cabe mencionar que la Comisión Paritaria del Servicio Público, en su primera reunión², consideró que en los países donde tiene lugar alguna forma de negociación auténtica entre las autoridades públicas y las organizaciones de funcionarios públicos acerca de las condiciones de empleo, las partes deberían tener posibilidades de mediación o de conciliación que les ayuden a llegar a un acuerdo, y que la solución definitiva de los conflictos que no puedan resolverse mediante acuerdo o conciliación se confíe a órganos neutrales adecuados. En esa misma ocasión se manifestó un amplio consenso en que se debería dar la preferencia a los arreglos voluntarios que garanticen la solución eficaz de los conflictos, de conformidad con las condiciones y requisitos propios del servicio público.

A fin de clasificar de manera sistemática el número de técnicas aplicadas por diversos países, debe establecerse una distinción entre los métodos tendientes a controlar los efectos de los conflictos económicos, como las sentencias judiciales, los preavisos de huelga y, en general, todo cuanto se relaciona con el derecho de huelga, y los métodos de solución de conflictos propiamente dichos, como la conciliación, la investigación de los hechos y el arbitraje. En consecuencia, el recurso a la huelga será tratado en el capítulo siguiente, examinándose en éste los principales problemas y conceptos relativos a los segundos métodos. En particular, procuraremos determinar en qué medida los procedimientos vigentes permiten al personal del servicio público participar en la fijación de sus condiciones de empleo.

La mediación y la conciliación siguen siendo los métodos más corrientemente utilizados para resolver los conflictos en la administración pública. Ambos tienen en común que la solución a que se llegue no es obligatoria para las partes, a menos de acuerdo entre ellas en tal sentido. No obstante, en caso de fracasar la conciliación o la mediación, se prevén a veces otros métodos, como la investigación de los hechos y el arbitraje.

La conciliación no siempre se distingue bien de la verdadera negociación. En algunos países, como en Colombia, se considera la conciliación como la continuación de las negociaciones directas. En caso de desacuerdo, la autoridad gubernamental convoca una reunión especial como última tentativa para resolver el problema. En algunos países en donde se ha adoptado el sistema de los consejos Whitley, el Reino Unido, por ejemplo, se estima por lo general que se puede prescindir de la conciliación, puesto que ya se ha tratado de resolver las cuestiones litigiosas en el seno del organismo paritario consultivo.

¹ Véase F. Gazier: La fonction publique dans le monde (París, 1972).

² OIT: Informe de la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público, párrafo 75.

En otros países, la legislación prescribe el recurso a procedimientos de conciliación que prevén la intervención de terceros o de un organismo neutral que traten de conciliar a los litigantes por medio de la persuasión y alentando las concesiones mutuas. En Finlandia¹, esta función corresponde, en el plano nacional, a dos conciliadores nombrados por el Presidente de la República y, a nivel local, a conciliadores de distrito nombrados por el Consejo de Estado. Además, puede designarse un conciliador o una comisión de conciliación especial para una tarea determinada. Estos conciliadores tienen por misión tanto asistir a las partes en el curso de las negociaciones como tomar medidas de conciliación en caso necesario. La legislación de Suecia contiene disposiciones análogas:

En los Estados Unidos, a nivel federal, cualquiera de las partes puede solicitar la asistencia del servicio federal de mediación y de conciliación. La mediación constituye el método de solución de los conflictos estipulado con mayor frecuencia en los contratos colectivos de alcance federal, previéndose en el 50 por ciento de los casos, casi siempre junto con otros procedimientos². Veinticinco Estados, por lo menos, disponen en la actualidad de un procedimiento de mediación³. En el Canadá, en el plano federal, cuando el negociador de los funcionarios federales ha optado por la conciliación con derecho de huelga, el Presidente del Consejo de Relaciones del Personal del Servicio Público puede establecer un comité de conciliación a solicitud de una de las partes o por propia iniciativa. Los miembros del comité son nombrados por cada una de las partes, las cuales pueden convenir en que las recomendaciones de aquél sean obligatorias. También se prevé la conciliación o la mediación en Columbia Británica, Nueva Escocia, Nuevo Brunswick, Ontario, en la Isla del Príncipe Eduardo, en Quebec y en Saskatchewan.

También existen ciertas diferencias respecto a la naturaleza del procedimiento de conciliación. La legislación de algunos países en donde los procedimientos de solución se aplican tanto al sector privado como público confiere a la conciliación carácter obligatorio en el sentido de que ambas partes están obligadas a asistir a las audiencias convocadas por las autoridades públicas. En otros países se prescribe también a veces la obligación de los litigantes de reunirse, pero el procedimiento de conciliación se inicia a petición de una de las partes (Canadá) o de las dos conjuntamente (Noruega). A veces, como en los Estados Unidos, en Pensilvania, la mediación es voluntaria en una primera fase, pasada la cual las autoridades públicas la imponen si no se ha llegado

¹ Ley núm. 668 de 6 de noviembre de 1970 (S.L. 1970 - Fin. 5).

² US Department of Labor: "Bureau of Labor Statistics, Collective Bargaining Agreements in the Federal Service, Late 1971" (Washington, abril de 1973), pág. 3.

³ A.V. Sinicropi y T.P. Gilroy: "The legal framework of public sector disputes resolutions", en The arbitration Journal, vol. 28, núm. 1. marzo de 1973, pág. 5.

a un acuerdo dentro de un plazo determinado¹; la reglamentación federal, en cambio, sólo prevé la mediación con carácter facultativo.

Si bien es cierto que ningún obstáculo de principio parece oponerse a la introducción en el sector público de procedimientos de conciliación o de mediación, así como tampoco a la investigación de los hechos que se examina más adelante, puesto que ninguno de ellos reviste carácter definitivo sin el acuerdo previo de los interesados, pueden presentarse, sin embargo, algunas dificultades en cuanto a la aplicación práctica de dichos procedimientos. El conciliador o el mediador, para desempeñar eficazmente su cometido, debe inspirar confianza a las partes, especialmente a las organizaciones de personal, lo que significa que ha de gozar de gran independencia. Esta es la razón de que ciertas legislaciones estipulen que no podrá designarse como miembro de un órgano de conciliación a ninguna persona que ocupe un puesto o desempeñe un cargo al servicio del gobierno o en una organización de funcionarios públicos. Además de la objetividad que exige su función, el mediador debe comprender las particularidades de las relaciones de trabajo en el sector público y los límites de su cometido en este contexto con respecto al del sector privado. Otra dificultad que se plantea a veces es la insuficiente autoridad de los representantes de la administración pública para llegar a un acuerdo. Empero, la conciliación y la mediación parecen responder bastante bien a las necesidades, contribuyendo en innumerables casos a resolver los conflictos y completando así en forma útil los sistemas de determinación bilateral de las condiciones de empleo.

La investigación de los hechos constituye una etapa intermedia entre la conciliación y el arbitraje, y está prevista en la legislación de algunos países que prefieren agotar todas las posibilidades de acuerdo antes de recurrir al arbitraje. También se presenta como un medio de evitar la huelga, al permitir aclarar los datos relativos al conflicto. A veces se la califica de arbitraje "consultivo" cuando la encuesta conduce a la formulación de recomendaciones. Muy a menudo, en la práctica suele confundirse más o menos con la mediación, actuando el investigador o los miembros de la comisión de investigación como mediadores. Algunas veces, como ocurre en los Estados Unidos, en Connecticut, Vermont y Wisconsin, ciertas disposiciones prevén expresamente que los investigadores deberán efectuar una labor de mediación. No obstante, la finalidad de este método es, en realidad, ofrecer la posibilidad de que personas calificadas y ajenas al conflicto estudien éste con todo detalle y detenimiento. Ahora bien, las distintas legislaciones nacionales difieren en cuanto al grado de autoridad conferido a las personas o a las comisiones encargadas de la encuesta. Así, en Hong Kong (Reino Unido) y en los Estados Unidos, por ejemplo, los investigadores están facultados para formular recomendaciones acerca de las estipulaciones del acuerdo; en otros, como en la provincia de Quebec (Canadá) sus atribuciones se limitan al establecimiento de las causas y circunstancias del conflicto y a la redacción de un informe. Por regla general se estipula la publicación de este informe para dar a conocer al público los resultados

¹ Ley de relaciones de trabajo de los funcionarios públicos de Pensilvania, núm. 195, 1970, artículo 801.

de la investigación. En cuanto a la aceptación de las recomendaciones de los investigadores, la misma puede ser mayor entre los funcionarios que entre los empleadores del sector público. Así, en los Estados Unidos, en Nueva York y Wisconsin, la proporción de las recomendaciones que fueron rechazadas por las organizaciones de personal fue de 15 por ciento aproximadamente en los dos Estados, mientras que la correspondiente a los empleadores llegó a 21 y 44 por ciento, respectivamente. Debe señalarse, no obstante, que se llegó a un acuerdo en la gran mayoría de los casos en que una de las partes había rechazado en un principio las recomendaciones de los investigadores¹, lo que demuestra la utilidad de las encuestas al ofrecer una nueva base de discusión para reanudar las negociaciones.

En un número creciente de países se prevé la sumisión de los conflictos al arbitraje, generalmente después de haber agotado los demás procedimientos ya mencionados. Así, en la India y en el Reino Unido, por ejemplo, ningún conflicto se refiera a un organismo de arbitraje a menos de haber sido examinado previamente por los consejos nacionales y departamentales competentes y de haberse establecido definitivamente el desacuerdo entre las partes. En ciertos países, sin embargo, puede recurrirse directamente al arbitraje después de fracasadas las negociaciones colectivas. En el Canadá, por ejemplo, a nivel federal, el agente negociador que representa al personal debe precisar, antes de indicar su intención de negociar, qué procedimiento de solución va a seguir: la sumisión del conflicto a una junta de conciliación con la posibilidad de recurrir posteriormente a la huelga o la sumisión directa al arbitraje². Según la legislación de Noruega, los procedimientos de mediación no son aplicables a los conflictos que por su naturaleza han de someterse a la Comisión Nacional de Salarios. En Australia, puede recurrirse en principio al arbitraje sin conciliación previa. Sin embargo, se hace hincapié en la función de conciliación del órgano encargado del arbitraje en el servicio público, mientras que la práctica de las sentencias arbitrales previamente aceptadas por las partes modifica algo el sentido tradicional del arbitraje. En Trinidad y Tabago, si no se llega a un acuerdo dentro de un plazo determinado, se somete directamente la cuestión a un tribunal especial de arbitraje. Finalmente en los Estados Unidos, la reciente ley sobre la reorganización del servicio de correos, aplicable a más de 700 000 empleados, prevé el recurso directo al arbitraje si las partes no han llegado a una solución al término de cierto tiempo si han optado por otro procedimiento de solución obligatoria.

¹ Véase W.R. Word: "Fact finding in public employee negotiations", en Monthly Labour Review, febrero de 1972, págs. 63-64.

² De las 81 unidades de negociación reconocidas para los funcionarios públicos, sólo 18 han optado por la conciliación con la posibilidad de ejercer el derecho de huelga. (Véase S.B. Goldenberg: "Dispute settlement in the public sector: the Canadian scene", en Relations industrielles, vol. 28, núm. 2, 1973, pág. 282.)

Aunque el arbitraje implica la solución del conflicto por decisión de terceros, existen diversos medios a través de los cuales los representantes de la administración pública y del personal pueden participar en la fijación de las condiciones de empleo. En primer lugar, conviene señalar que el recurso al arbitraje puede estipularse por la legislación o basarse en un acuerdo concluido entre el gobierno y las organizaciones centrales de funcionarios. Constituyen ejemplos del primer sistema países como Singapur y Suecia, en donde la legislación general en materia de solución de conflictos económicos es aplicable a la función pública. Conforme al derecho laboral sueco, las partes pueden convenir en solicitar el concurso de una persona independiente que actúe como árbitro, o el gobierno puede nombrar una comisión de arbitraje para resolver el conflicto. En otros países, como Canadá, Estados Unidos, Noruega, Uganda y Trinidad y Tabago, se aplican disposiciones legislativas especiales. En Australia y en Nueva Zelandia, los conflictos económicos pueden someterse a procedimientos de arbitraje que en realidad constituyen una de las modalidades para fijar las condiciones de empleo.

La adopción de procedimientos de arbitraje por medio de acuerdos voluntarios entre las partes es un método típico de ciertos países que aplican los principios del sistema de los consejos Whitley. En la India, por ejemplo, el arbitraje obligatorio forma parte de los procedimientos establecidos conjuntamente en 1966 por el Gobierno Federal y las organizaciones de personal interesadas. Asimismo, el establecimiento del Tribunal de Arbitraje de la Administración Pública en el Reino Unido fue el resultado de un acuerdo firmado en 1925 entre el Gobierno y las organizaciones de funcionarios públicos. Algunas legislaciones estatales de los Estados Unidos prevén que las partes podrán celebrar acuerdos con objeto de establecer procedimientos que permitan salir de un punto muerto. De igual modo, la ley sobre la reorganización del servicio de correos las autoriza a adoptar tales procedimientos. En Suecia, además de la legislación general sobre la solución de los conflictos, se aplican los acuerdos de base que prevén la creación de comisiones especiales encargadas de estudiar los conflictos considerados peligrosos para la sociedad.

En algunos países, la composición del organismo de arbitraje ofrece una oportunidad más para asociar al personal al proceso de determinación de las condiciones de empleo. Cuando se confía el arbitraje a comités paritarios o a organismos compuestos por representantes del sindicato y de la autoridad empleadora existe indudablemente una intervención directa del personal en la solución del conflicto. En Suecia, el consejo de la administración pública, que sólo es competente en caso de conflictos susceptibles de constituir un peligro para la colectividad, está compuesto por ocho miembros, de los que cuatro son nombrados por el Gobierno y cuatro por las organizaciones centrales de empleados públicos. En Argentina, las comisiones regionales establecidas en 1966 en el seno del Ministerio de Comunicaciones están integradas por tres representantes de la administración pública y tres de los sindicatos del personal. Otros organismos de arbitraje, de tipo tripartito, comprenden igualmente representantes de los funcionarios.

En Dinamarca, por ejemplo, el tribunal de arbitraje consta de un presidente nombrado por el Tribunal Supremo, de dos jueces y de dos miembros designados por el Ministro de Hacienda, un delegado de la administración central y otro designado por la central

sindical de funcionarios públicos. En virtud de la legislación mexicana; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje está compuesto de tres magistrados: uno nombrado por el Gobierno federal, otro por la Federación de Sindicatos de Empleados Públicos y el tercero, que presidirá el Tribunal, designado por los dos primeros. En Noruega, la composición de los tribunales del trabajo del Consejo Nacional de Salarios y de las comisiones estatales de salarios está subordinada tanto a los intereses del Estado como a los del personal de la función pública. En Singapur, de las diez personas designadas, tres lo son tradicionalmente por las organizaciones de funcionarios públicos. En el Reino Unido, el Tribunal de Arbitraje de la Administración Pública incluye a un presidente independiente, nombrado previa consulta con ambas partes, y a otros dos miembros seleccionados de las listas de personas independientes, una establecida por la administración pública y la otra por el personal. En la India, el órgano de arbitraje es también tripartito. Los miembros del Tribunal de Arbitraje de la Administración Pública Federal del Canadá son nombrados por el Consejo de Relaciones del Personal, cuya composición es también tripartita, siendo de la incumbencia del Gabinete el nombramiento del presidente de dicho Tribunal. De igual modo, la legislación de varias provincias, como Alberta, Ontario, Nueva Escocia e Isla del Príncipe Eduardo, prevé la fórmula tripartita. También en los Estados Unidos existen comisiones tripartitas, por ejemplo en Wyoming, Pensilvania y Rhode Island, en virtud de la legislación estatal aplicable al personal de los servicios denominados de protección. En otros países, la solución de los conflictos en la administración pública se confía a organismos oficiales compuestos en su totalidad de personas neutrales. Así sucede en el Japón, en lo que concierne a los servicios de correos, con la Comisión de Relaciones Laborales de Corporaciones Públicas y Empresas Nacionales, en los Estados Unidos, con la Comisión Federal de Conflictos no Resueltos, que comprende actualmente siete miembros designados por el Presidente, y en Trinidad y Tabago, donde el tribunal especial comprende al presidente y vicepresidente del Tribunal del Trabajo y a un miembro de este mismo Tribunal elegido por su presidente.

Sea cual fuere la composición del organismo de arbitraje, el principio establecido por la mayoría de las legislaciones nacionales consiste en que la decisión pronunciada por las terceras partes ha de ir precedida de audiencias que permitan a los litigantes expresar su opinión y presentar pruebas en apoyo de la misma. Así, de acuerdo con la legislación federal de Canadá, el Tribunal de Arbitraje determina libremente su propio procedimiento, pero debe ofrecer plena oportunidad a ambas partes de presentar pruebas y formular propuestas. En México, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de la legislación, no puede dictar una decisión final sin oír previamente a las partes. Existen disposiciones análogas en otras legislaciones nacionales, como las de Australia, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Trinidad y Tabago; en el Reino Unido las audiencias tienen lugar sin gran formalismo, pudiendo cada parte formular sus observaciones y citar testigos.

La definición de los problemas que pueden someterse al arbitraje varía. En algunos casos, la legislación delimita tales problemas de acuerdo con las cuestiones que pueden ser objeto de negociación. En otros, la legislación o los convenios vigentes excluyen del arbitraje determinadas cuestiones. En la India, por ejemplo, el acuerdo de 1966 estipula que el arbitraje obligatorio

se limitará a la remuneración y prestaciones, a las horas de trabajo y a las vacaciones. En el Reino Unido, el acuerdo de 1925 prevé la sumisión al arbitraje de las cuestiones de remuneración, duración semanal del trabajo y vacaciones, y excluye las relacionadas con la jubilación, número de empleados y concesión o denegación de la titularización del funcionario. En Noruega, el arbitraje obligatorio por el comité de salarios concierne únicamente los conflictos sobre la aplicación de las escalas de remuneración para puestos especiales, la reclasificación de los puestos especiales y algunas otras cuestiones de alcance limitado, y no interviene para nada en las cuestiones principales. En el Canadá no pueden someterse al arbitraje todos los problemas negociables, sino simplemente los relativos a la remuneración, horas de trabajo, vacaciones y normas de disciplina. Tal situación parece tener ciertos inconvenientes que las organizaciones de funcionarios no han dejado de señalar, haciendo de la correspondencia entre las cuestiones a que se aplicará el arbitraje y las que pueden ser objeto de negociación uno de los temas de sus reivindicaciones¹.

Quedan por examinar el valor y efecto de las sentencias arbitrales. Cuando el arbitraje tiene carácter consultivo, es decir, si el laudo se limita a formular recomendaciones o normas para la solución del conflicto, su valor dependerá, indudablemente, de su aceptación por las partes. Aunque la decisión del árbitro suele tener mayor peso que las recomendaciones de un investigador oficial de las causas y circunstancias del conflicto, por lo menos desde el punto de vista psicológico, no parece que el arbitraje consultivo sea esencialmente diferente de los procedimientos de investigación al cabo de los cuales se formulan recomendaciones.

Algunos países han experimentado sistemas de arbitraje de tipo voluntario en los que es necesario el acuerdo de las partes para someter el conflicto al procedimiento correspondiente, pero una vez aceptado éste, están obligadas a cumplir el laudo. Como ejemplos de tales sistemas pueden mencionarse las legislaciones de los Estados de Delaware y Vermont en los Estados Unidos, aplicables a determinadas categorías de empleados públicos, y las de Columbia Británica, Nuevo Brunswick y Saskatchewan en el Canadá.

La cuestión del efecto jurídico de las decisiones arbitrales sólo se plantea realmente en relación con el arbitraje obligatorio. Por esta expresión se entiende un sistema que estipula que la sumisión de un conflicto al arbitraje es obligatoria y que es obligatorio para ambas partes el cumplimiento de la decisión resultante. El interés de esta fórmula radica en su carácter de solución definitiva, razón por la cual se considera cada vez más como un sustitutivo posible de la acción directa. Sin embargo, su utilización en la administración pública puede originar dificultades de diversa índole. Así, puede ponerse en tela de juicio la constitucionalidad del sistema, por ejemplo en los Estados Unidos, donde el mismo se aplica en varios Estados para los conflictos con el

¹ Véanse, por ejemplo: "New Bargaining Goals of the P.S.A.C." en *The Labour Gazette*, junio de 1973, pág. 397, y *Journal de l'Institut professionnel*, noviembre de 1972, vol. 51, núm. 10, pág. 6.

personal de los servicios de policía y de bomberos¹. Los tribunales tienden a admitir su legalidad bajo ciertas condiciones. Se trata, en efecto, de determinar hasta qué punto es posible y de desear una delegación de su autoridad por los poderes públicos. En todo caso, la necesidad de tener en cuenta las prerrogativas de los parlamentos ha llevado en algunos casos a vincular el procedimiento arbitral con el presupuestario y a reservar muy a menudo el consentimiento del legislador. Es así como en Australia, de acuerdo con la ley sobre arbitraje en la administración pública, los laudos arbitrales son obligatorios para ambas partes, pero han de someterse al Parlamento durante un periodo de 30 días antes de entrar en vigor. En la India, los laudos de la Junta de Arbitraje son también obligatorios para ambas partes, pero si el Gobierno estima que procede modificar algunas de las recomendaciones porque su aplicación podría ir en detrimento de la economía nacional o de la justicia social, la ley le autoriza a someter el informe de la Junta a cada una de las cámaras del Parlamento, acompañado de las modificaciones propuestas y de las razones que las justifiquen. El Parlamento puede modificar las recomendaciones de la Junta e incluso rechazarlas. En el Japón, los laudos arbitrales relativos a conflictos en los servicios de correos son definitivos y obligatorios, pero si entrañan gastos de fondos no disponibles en el correspondiente presupuesto o caja de la corporación, su aplicación está supeditada a la aprobación por la Dieta, y antes de proceder a ese desembolso se necesita la recomendación de la Junta de Arbitraje. En el Reino Unido, el mencionado acuerdo de 1925 estipula que el Gobierno se reserva el derecho de rechazar el arbitraje por razones importantes de política, y que el curso que se ha de dar a un laudo arbitral dependerá de la autoridad suprema del Parlamento. Cabe señalar que, en la práctica, el Gobierno británico sólo en raras ocasiones ha ejercido su derecho de no proceder al arbitraje y que el Parlamento nunca se ha opuesto a un laudo². En el Canadá, todo laudo dictado a nivel federal por el Tribunal de Arbitraje de la Administración Pública es obligatorio, sin reservas, tanto para la autoridad pública interesada como para el personal representado por el sindicato negociador. En las provincias de Brunswick, Nueva Escocia, Ontario y Quebec, los laudos arbitrales son obligatorios para ambas partes, aunque no es siempre obligatoria la sumisión del conflicto al procedimiento de arbitraje. Un aspecto interesante de la legislación de Nueva Escocia es que permite al Gobierno diferir el cumplimiento de las obligaciones financieras que le imponga un laudo arbitral si no dispone de los fondos presupuestarios requeridos, a condición de transferir los pagos atrasados al presupuesto del siguiente ejercicio.

¹ Véase J.J. Loewenberg: "Compulsory Binding Arbitrations in State and Local Governments within the United States", Proceedings of the International Symposium on Public Employment Labor Relations, N.Y. State P.E.R.B. (mayo de 1971), págs. 140-151.

² Véase B.A. Hepple y P. O'Higgins, op. cit., págs. 203-204.

El arbitraje obligatorio se ha convertido en una cuestión de actualidad por la posibilidad que ofrece de reemplazar el recurso a la acción directa. Por esta razón, goza de cierto favor entre la población, inquieta ante la extensión del número de huelgas en algunos servicios esenciales. Se aplica, por ejemplo, en varios Estados de los Estados Unidos, en particular en los servicios de protección, y se prevé en los estatutos del personal de los servicios de bomberos y policía¹. En Kenia y Fiji, puede imponerse el arbitraje obligatorio en los conflictos que amenacen servicios esenciales (en Fiji puede imponerse asimismo si la autoridad competente estima que el conflicto podría amenazar la vida o el bienestar de la colectividad).

Es indudable que el arbitraje encierra también defectos que han incitado a los sindicatos a adoptar actitudes divergentes en la materia. Ciertos inconvenientes emanan de la propia naturaleza del sistema y se sienten por igual en el sector privado: por un lado, la perspectiva del arbitraje obligatorio como una etapa final puede influir adversamente en el buen funcionamiento de la negociación colectiva y, por otro, las decisiones así pronunciadas no corresponden necesariamente al acuerdo a que se habría llegado por medio de las negociaciones, corriéndose el riesgo de una generosidad exagerada en los laudos arbitrales². Existen también otras fórmulas, como las de la "última oferta"³, de acuerdo con las cuales el árbitro debe elegir entre las últimas proposiciones u ofertas de las partes la que considera más razonable, preconizándose asimismo el recurso a métodos de otro tipo, como el del referéndum, a fin de evitar toda acción directa⁴. Por otra parte, también se ha planteado la cuestión de la imparcialidad del sistema cuando incumbe el arbitraje a un organismo del Estado. Las dudas en cuanto a la posibilidad de encontrar personas verdaderamente imparciales a quienes confiar el arbitraje pueden asimismo obstaculizar la adopción del sistema. Pero, pese a todas esas controversias y dificultades, se diría que, más y más, la solución de situaciones aparentemente sin salida y de conflictos en los servicios públicos gracias al concurso de terceras partes independientes, facultadas para dictar decisiones obligatorias al término de un procedimiento obligatorio o voluntario, puede considerarse como un método capaz de completar las fórmulas de negociación o de participación del personal en la fijación de las condiciones de empleo.

¹ Véase Monthly Labour Review, octubre de 1972, pág. 52.

² Véanse J. Stieber, *op. cit.*, pág. 219, y P. Staudohar: Public Employment Disputes and Dispute Settlement (Industrial Relations Center, University of Hawai), mayo de 1972, págs. 100-105.

³ Véase P.E. Garber "Compulsory Arbitration in the Public Sector: a Proposed Alternative", en The Arbitration Journal, vol. 26, núm. 4, 1971, págs. 226 y siguientes.

⁴ Véase S. Zagoria: "Resolving Impasses by Public Referendum", en Monthly Labor Review, mayo de 1973, pág. 34.

Conflictos jurídicos.

Se pueden distinguir dos clases de conflictos jurídicos en la práctica de las relaciones de trabajo en la función pública: conflictos provocados por cuestiones disciplinarias y conflictos originados por la interpretación y aplicación de disposiciones legales, reglamentos del personal o contratos colectivos. En la mayoría de los países, las disposiciones relativas a medidas disciplinarias figuran en las leyes y reglamentos que rigen la función pública, en los que se enumeran tales medidas, se indica la autoridad administrativa facultada para imponer sanciones y se describen los procedimientos prescritos. La participación del personal en la tramitación de cuestiones disciplinarias puede revestir formas diversas. En algunos países es usual encargar a otros funcionarios públicos, de categoría más alta que el funcionario acusado, de la investigación de la falta o de las faltas que se le imputan; en otros, el acusado es asistido durante los debates por representantes del personal, que pueden incluso interponer recursos en su nombre. Por último, existen países en donde pueden designarse representantes del personal como miembros de los consejos disciplinarios o de organismos especiales facultados para dictaminar sobre la legalidad o conveniencia de ciertas medidas. Habida cuenta que los procedimientos disciplinarios han sido anteriormente examinados con relación a los problemas de la carrera y que los mismos constituyen uno de los puntos del orden del día de la próxima reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público (noviembre-diciembre de 1975), no hay necesidad de entrar aquí en mayores detalles acerca de tales cuestiones disciplinarias.

Los conflictos relativos a la interpretación y aplicación de disposiciones legales abarcan una amplia gama de controversias a que da lugar corrientemente la aplicación de las condiciones de empleo fijadas en reglamentos y convenios. Aunque estos conflictos jurídicos tienen en su mayor parte carácter individual, pueden asimismo plantearse conflictos colectivos que tienen su origen en la aplicación o interpretación de disposiciones de un acuerdo que conciernen a todo un grupo o categoría de funcionarios públicos.

En algunos países, los conflictos jurídicos se resuelven dentro del ámbito de la administración pública. Las quejas pueden examinarse en primer lugar por el jefe del personal, y en caso de que subsistan se someten a un sistema de quejas y recursos aplicable a varios grados de la jerarquía administrativa. Otros países también optan por los procedimientos internos, aunque los confían a organismos paritarios compuestos por representantes de la administración y del sindicato. Esto es lo que sucede en la República Federal de Alemania, donde la solución de las quejas incumbe al consejo de personal. Lo mismo puede decirse con respecto a Francia; en este país, los conflictos individuales son sometidos a comisiones administrativas mixtas integradas por un número igual de representantes del Gobierno y del personal, y eventualmente al Consejo Superior de la Función Pública. Estos organismos paritarios examinan conflictos individuales relativos a los ascensos, traslados, nombramientos temporales, permisos, etc., y aunque sus funciones suelen ser meramente consultivas, en la práctica logran solucionar la mayor parte de las reclamaciones. Prevalce una situación análoga en varios países africanos de habla francesa, como Camerún, Dahomey, Gabón y Marruecos. Hay que señalar que en algunos de estos países los conflictos jurídicos pueden conducir a la

interposición de recursos ante los tribunales contra las decisiones administrativas. En la URSS, las diferencias y desavenencias se resuelven por conducto de la Comisión de Conflictos de Trabajo, integrada por un número igual de representantes de la autoridad empleadora y del sindicato. Si la Comisión no puede llegar a un acuerdo o si la administración interesada rechaza su decisión, el asunto es sometido al comité sindical, que está facultado para dictar una decisión obligatoria a ambas partes. También existen comisiones paritarias por ejemplo en Chipre, en el seno de ciertos ministerios, y en Venezuela, donde se les confía una misión de conciliación en caso de que el funcionario interesado haya agotado todas las posibilidades ante la autoridad administrativa.

En cierto número de países, los conflictos jurídicos, son sometidos desde un principio a organismos exteriores de carácter diverso, según las distintas prácticas nacionales: tribunales del trabajo o tribunales ordinarios, entidades gubernamentales especiales o arbitradores independientes. El lugar que se reserva a menudo a las organizaciones sindicales, en particular a la que goza del reconocimiento exclusivo, permite cierta participación de los interesados en el procedimiento. En Suecia, al igual que en Noruega, los conflictos sobre la validez, interpretación o aplicación de un contrato colectivo son de la competencia de los tribunales del trabajo. Pueden ser también objeto de un procedimiento de arbitraje voluntario. No obstante, los funcionarios no sindicados conservan el derecho de recurso jerárquico y pueden dirigirse a un tribunal ordinario. En Dinamarca, los conflictos de esa índole deben someterse a un tribunal especial para el arbitraje obligatorio. En el Canadá¹, ningún funcionario puede impugnar él mismo la interpretación o la aplicación de un convenio o de un laudo arbitral; corresponde a la organización sindical a que se aplica el laudo aprobar y presentar la queja del funcionario. De esta manera, el agente negociador renocido posee el control exclusivo de las quejas formuladas en la materia. La solución se confía a un servicio de árbitro de quejas. Las decisiones del árbitro son obligatorias y solamente pueden ser revisadas por el Consejo de Relaciones del Personal en la Función Pública. En los Estados Unidos², en todo acuerdo negociado entre una administración y una organización de personal debe estipularse un sistema de

¹ Véase Problemas de carrera en la función pública (Informe III) sometido a la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público.

² Véanse W.J. Kilberg, T. Angelo y L. Lorber: "Grievance and Arbitration Patterns in the Federal Service", en Monthly Labor Review, vol. 95, núm. 11, noviembre de 1972, pág. 23, y F. Staudohar: "Public Employee Grievances and Arbitration: some Unresolved Issues", Public Personnel Review, enero de 1972, pág. 56. A finales de 1971, en las cuatro quintas partes de los contratos colectivos que preveían un procedimiento de solución de quejas figuraba alguna forma de arbitraje (véase Monthly Labor Review, septiembre de 1973, pág. 76).

solución de las quejas en materia de interpretación. El acuerdo puede prever el arbitraje, siempre que se limite a su interpretación y aplicación y no trate de cuestiones que no figuran en el contrato colectivo o que ya son objeto de procedimientos reglamentarios de recurso. Los demás tipos de quejas son resueltos por las propias administraciones. Se ha observado que gran número de convenios han establecido órganos de solución de quejas a nivel triple o cuádruple, con alguna forma de solución definitiva por una tercera parte. En Bélgica, los recientes acuerdos de programación social en la función pública han instituido una comisión paritaria encargada de resolver los conflictos jurídicos, y permiten el establecimiento de procedimientos especiales en los acuerdos por sectores de la administración pública.

CAPITULO III

LAS HUELGAS EN LA FUNCION PUBLICAEl problema de la huelga en la administración pública.

La participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo también puede lograrse al margen de los mecanismos de solución de conflictos por el recurso a la acción directa. Al abordar esta cuestión es importante tener presente que la expresión "acción directa" comprende una amplia gama de posibilidades: la huelga y el trabajo a cadencia reducida, el boicot, la organización de piquetes de huelga, las manifestaciones políticas, las presiones en los medios políticos, las campañas publicitarias, la negativa a efectuar tareas marginales inherentes al empleo y otros métodos tendientes a ejercer presiones sobre las autoridades públicas. Algunos de estos procedimientos se consideran ilegales en muchos países, y en otros han sido reconocidos, explícita o implícitamente, por ciertas legislaciones nacionales. También puede variar su viabilidad o utilización en función de las tradiciones de cada país o según las circunstancias y prácticas locales. La atención se concentrará aquí en la legislación y práctica nacionales respecto de la huelga, si bien se harán unas pocas referencias a otros medios de acción directa al final del capítulo.

Aunque el recurso a la acción directa en forma de paro de trabajo se relaciona por regla general con los conflictos económicos, se han registrado casos de huelgas en las administraciones públicas provocadas por conflictos jurídicos o por cuestiones de reconocimiento. Como ocurre en el sector privado, las huelgas en el servicio público son con frecuencia el reflejo de discrepancias y perturbaciones que no se relacionan necesariamente con el fracaso de los procedimientos de negociación y de consulta. En efecto, se han declarado una serie de huelgas en la administración pública para llamar la atención sobre quejas de tipo individual, como las relativas a las amenazas de despido u otras medidas disciplinarias, así como para garantizar la observancia de los convenios vigentes. Aún tratándose de conflictos económicos se ha recurrido al arma de la huelga en contextos o con fines diferentes. En algunos países, la huelga es considerada como un medio de ejercer presión sobre el empleador cuando las negociaciones han llegado a un punto muerto y han fracasado todos los procedimientos de solución. En estos países, las huelgas en la administración pública son una alternativa de la solución pacífica, y se recurre a ellas en última instancia del proceso de negociación. En otros países, cuando se carece de un procedimiento de negociación, se estima que la huelga es el único medio para ejercer una presión para resolver el conflicto; en tal caso, esta forma de acción directa se utiliza desde un principio para forzar a las autoridades públicas a entablar negociaciones. También existen otros países en los que la declaración de una huelga sirve el propósito de dramatizar una acción de protesta, a fin de desconcertar y acosar a las autoridades o para llamar la atención de las asambleas legislativas y de la opinión pública sobre ciertas condiciones de empleo.

Sean cuales fueren los motivos a que obedezcan las huelgas, no cabe duda de que, en algunos países esta forma de acción en la administración pública es objeto de controversias. En los argumentos que se esgrimen contra la huelga se insiste habitualmente en la naturaleza de los servicios prestados por los poderes públicos, las prerrogativas de la soberanía del Estado y el carácter de las relaciones entre este último y sus funcionarios. En primer lugar se aduce que tanto el carácter de monopolio inherente al Estado como la ausencia de motivos de lucro tienden a excluir, como inadecuada, toda prueba de fuerza económica en la función pública. De acuerdo con ese concepto, las huelgas en la administración pública pueden, en ciertas ocasiones, causar perjuicios al público, pero el Estado no sufrirá necesariamente daños ni perderá un beneficio o una ventaja económicos por el paro de trabajo. En segundo lugar, se arguye que, dado que los servicios que presta el Estado al público son esenciales para la vida de la sociedad, no debe tolerarse ninguna interrupción causada por paros del trabajo en la administración pública. Este argumento da por sentado que los servicios públicos son diferentes de los servicios de la economía privada y rechaza, por tal motivo, el recurso a métodos como la huelga, que pueden paralizar las funciones del Estado y que violan la "ley de la continuidad". En tercer lugar, ciertos jurisconsultos mencionan a veces la naturaleza coercitiva de la huelga para señalar así su incompatibilidad con la calidad del poder soberano. En opinión de estos expertos, no se debería permitir que los funcionarios públicos impugnen el fundamental derecho de los legisladores electos de formular y aprobar las leyes. Por último, se alega que por disfrutar de una situación especial y, en muchos aspectos, privilegiada, que exige una estricta lealtad al Estado, los funcionarios públicos deberían aceptar de buen grado una limitación de ciertos derechos con que cuentan los trabajadores del sector privado.

Quienes argumentan en favor del derecho a la huelga en la administración pública invocan el principio de igualdad de trato para todos los trabajadores, y tratan de dar una réplica a los argumentos adversos. Se afirma, por ejemplo, que no se supone que las huelgas en la administración pública constituyan necesariamente una prueba de fuerza económica, sino un método de presión bastante diferente, que tiene por objeto realizar el trastorno que representa el conflicto desde un punto de vista funcional, dar publicidad a las reivindicaciones del personal y movilizar la opinión pública en su favor. Los partidarios del derecho a la huelga sostienen, por otra parte, que no todos los empleados públicos desempeñan funciones esenciales, e incluso que un número elevado de trabajadores de la industria privada prestan servicios más importantes para la sociedad que las funciones ejercidas por ciertas categorías de funcionarios. Lo que se propone, pues, es una distinción basada en la función que corresponda a cada grupo de empleados públicos, en virtud de la cual sólo serían excluidos del derecho a la huelga aquellos funcionarios cuya negativa a trabajar representara un peligro inmediato y grave para un interés vital de la colectividad.

También se pone en tela de juicio el argumento según el cual la huelga sería incompatible con la soberanía del Estado. Así se afirma, por una parte, que los funcionarios que se declaran en huelga no tratan de inmiscuirse en la prerrogativa del Estado de legislar para la totalidad de la nación, sino únicamente de obtener una modificación de sus condiciones de empleo, indicándose,

por otra, que la esencia de la soberanía comprende la facultad de compartir la autoridad y que, por lo tanto, el Gobierno obra dentro de sus poderes discrecionales al reconocer el derecho a la huelga como parte de su estrategia en materia de administración del personal. En cuanto al carácter de las relaciones entre el Estado y sus empleados, se han formulado ciertas reservas respecto de la afirmación de que el personal de la administración pública goza de una situación privilegiada. Por ejemplo, de acuerdo con una publicación sindical, la situación de los funcionarios públicos de muchos países es efectivamente menos favorable que la de los trabajadores del sector privado, sobre todo durante los períodos de alza del coste de vida y de aumento de la productividad¹.

De lo expuesto anteriormente puede observarse que las actitudes en favor y en contra del derecho de huelga en el servicio público son más bien divergentes entre sí. Incluso por lo que se refiere a la misma cuestión, quienes se oponen a los paros de trabajo y quienes abogan por este derecho en la administración pública enfocan el problema desde diferentes puntos de vista y expresan, así, las opiniones más antagónicas sobre el particular. De esta forma, por ejemplo, los partidarios de los movimientos huelguísticos en el servicio público sostienen que los mismos han de considerarse como un elemento inherente al concepto de los derechos sindicales fundamentales, y como un complemento indispensable de los procedimientos de negociación colectiva, en tanto que los adversarios de la huelga afirman al mismo tiempo que la experiencia adquirida en ciertos países demuestra que la negociación colectiva entre las autoridades públicas y las organizaciones de funcionarios públicos no sólo era concebible y practicable, sino que había venido ejerciéndose en la práctica de modo satisfactorio sin que los funcionarios públicos tuvieran derecho a la huelga².

Estas opiniones divergentes sobre la conveniencia de ejercer el derecho de huelga en la administración pública se reflejan en la actitud de las organizaciones profesionales con respecto al recurso a este tipo de acción. Hasta tiempos recientes, la mayoría de las organizaciones de funcionarios públicos se mostraban reacias a reivindicar el derecho de huelga, y sus estatutos contenían a menudo una cláusula de compromiso de renuncia a la huelga. Tanto los dirigentes sindicales como los empleados públicos estaban dispuestos a abstenerse de recurrir a los métodos tradicionales utilizados en la industria privada, por considerarlos contrarios a las exigencias de la administración pública. Hoy en día son numerosas las organizaciones de funcionarios de diversos países que están reconsiderando su actitud frente a la huelga en el sector público. Por ejemplo, en un estudio sobre los sindicatos de empleados públicos en Bélgica se señala que actualmente todos los estatutos de estas organizaciones, con la única excepción de las que agrupan a los funcionarios del Ministerio de la

¹ Véase Public Services International, Negotiating Rights of Public Servants and the Right to Strike in the Public Service. (Londres, 1966), pág. 39.

² Véase Oficina Internacional del Trabajo: Boletín Oficial, volumen LIV, 1971, núm. 4, Informe de la Comisión Paritaria del Servicio Público (primera reunión, Ginebra, 22 de marzo - 1.º de abril de 1971), párrafos 82 y 84.

Defensa, contienen disposiciones relativas al recurso a la huelga. En el Japón, el Consejo General de Sindicatos (Sohyo) viene llevando a cabo desde hace años una activa campaña para que los poderes públicos deroguen la prohibición vigente de las huelgas en el sector público². En el Reino Unido, ningún sindicato de funcionarios públicos disponía en el pasado de un fondo de huelga, pero las decisiones adoptadas por la Asociación de Funcionarios del Servicio Civil y por la Sociedad de Funcionarios Públicos en 1970 para establecer un procedimiento interno con objeto de reglamentar el comienzo y la conclusión de las huelgas y para proceder al pago de los subsidios de huelga marcan un cambio importante en la actitud de los sindicatos del personal del sector público³. En Estados Unidos, una encuesta sobre la actitud de las organizaciones de empleados públicos con respecto al derecho de huelga reveló que los estatutos de 12 de los 26 sindicatos federales no contenían ninguna referencia a la huelga; cuatro habrían eliminado recientemente la cláusula de renuncia a la huelga; seis habrían aprobado resoluciones por las que se daban instrucciones a sus dirigentes para que estudiaran este problema, y sólo siete conservaban en sus constituciones una cláusula expresa de renuncia a la huelga⁴. A nivel internacional, la Conferencia de Sindicatos Asiáticos de Funcionarios de la Administración Pública, celebrada en Tokio en octubre de 1969, adoptó una resolución por la que se requiere de los gobiernos la concesión de plenos derechos sindicales, incluido el derecho a la huelga, a todos los empleados públicos. En fecha más reciente, la Conferencia de la Confederación Latinoamericana de Trabajadores Estatales (CLATE) (Lima, julio de 1974) expresó su apoyo al libre ejercicio del derecho de huelga sin ningún género de restricciones.

Estas señales de evolución de la actitud laboral del personal de la función pública no se limitan a los estatutos sindicales o a las resoluciones adoptadas por congresos internacionales. También en las estadísticas sobre huelgas se han registrado importantes cambios durante el último decenio. Aunque la frecuencia de las huelgas en la administración pública sigue siendo insignificante en una serie de países, no cabe duda de que su número ha ido creciendo en otras naciones. En Australia, por ejemplo, la frecuencia de las huelgas han aumentado desde 1965 en numerosos departamentos de la administración pública, y este tipo de acción laboral ha llegado a constituir una práctica regular en los servicios de correos del país⁵. En Canadá durante el período 1967-1972 solamente se registraron cinco huelgas a nivel federal, si bien cuatro de ellas ejercieron notables repercusiones en el

¹ R. Blanpain, op. cit., pág. 69.

² Véase, por ejemplo, Sohyo News, núm. 320, 15 de mayo de 1974, págs. 2 y 3.

³ R. Loveridge, op. cit., pág. 94.

⁴ Anne M. Ross: "Public Employer Unions and the Right to Strike", en Monthly Labour Review, marzo de 1969, pág. 16.

⁵ G. Caiden, op. cit., pág. 112.

público¹; el número de huelgas fue superior en una serie de provincias, particularmente en Quebec, en donde se registraron 35 huelgas en el sector público durante los primeros cinco años de aplicación del Código del Trabajo. En Francia se declararon tres grandes movimientos de huelga en el sector público en el espacio de tres años (mayo de 1966, mayo de 1967 y mayo de 1968, respectivamente), estimándose que la participación de funcionarios en estas huelgas osciló entre 30 y 50 por ciento de los efectivos totales del personal al servicio del Estado. En la República Federal de Alemania, las huelgas en el servicio público eran virtualmente desconocidas hasta 1974, año en que se declararon en huelga 2 200 000 trabajadores de los servicios públicos. En Italia, el recurso a la huelga, decidido o acompañado de consultas oficiales, ha sido práctica muy corriente en los últimos años. En Japón, las organizaciones profesionales del personal de la administración pública tienden a recurrir a la huelga todos los años en relación con reivindicaciones de sus sueldos, habiéndose estimado en 200 el número de conflictos laborales por año que se acompañan de "actos de presión"². En el Reino Unido, las huelgas declaradas por los funcionarios públicos constituyen una proporción relativamente pequeña del total de paros laborales y de días de trabajo perdidos, pero la tasa de aumento de aquéllas es mucho mayor que la correspondiente a los paros de trabajo en todos los grupos de industria³. Por último, el número de huelgas de los funcionarios públicos en Estados Unidos, entre 1958 y 1968, aumentó de 15 a 254, y el número de huelguistas de 1 720 a 333 500. Los días-hombre perdidos aumentaron de 7 500 a más de 3 millones⁴. Es preciso agregar, sin embargo, que a nivel federal las organizaciones de funcionarios públicos han respetado, salvo unas pocas excepciones, en torno de las cuales se ha hecho una gran publicidad, la prohibición absoluta de los paros laborales⁵.

¹ Véase Shirley B. Goldenberg: "Dispute Settlement in the Public Sector: The Canadian Scene", en Industrial Relations (Quebec), vol. 28, núm. 2, 1973, pág. 282.

² Véase T. Mitsufuji, op. cit., pág. 9. Sin embargo, algunos de estos conflictos fueron relativamente de corta duración.

³ B.A. Hepple y Paul O'Higgins; Public Employee Trade Unionism in the United Kingdom: The Legal Framework (Ann Arbor, Mich., Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), pág. 168.

⁴ US Bureau of Labor Statistics: "Work Stoppages in Government, 1958-68", Report 348 (1970) and Government Work Stoppages, 1960, 1969 and 1970" (Washington, 1971). Véanse asimismo, J. Stieber; op. cit., pág. 159, and "Work Stoppages of Government Employees", en Monthly Labor Review (Washington), diciembre de 1969, pág. 29.

⁵ Jerome T. Barret and Ira B. Lobel: "Public Sector Strikes - Legislative and Court Treatment", en Monthly Labor Review, septiembre de 1974, pág. 19.

Si examinamos ahora el conjunto de países industrializados y de países en vías de desarrollo con economía de merca o, es de observar que todas las categorías de funcionarios públicos, comprendidos aquellos cuyas funciones se consideran tradicionalmente como esenciales para la higiene y la seguridad de la colectividad, han recurrido estos últimos tiempos al arma de la huelga. Así, el personal de las fuerzas armadas, los fiscales del ministerio público y los funcionarios de los tribunales de Suecia, los miembros de la policía, el personal de prisiones y el personal de los servicios municipales de limpieza en Estados Unidos, los miembros del cuerpo de bomberos y el personal sanitario en el Reino Unido, los controladores del tráfico aéreo en Francia y los trabajadores ferroviarios en la República Federal de Alemania, el personal médico y otros empleados de hospitales en Canadá, el personal docente en Argentina e Israel, y los recaudadores de contribuciones en Italia han procedido todos ellos a paros de trabajo de duración variable durante los últimos cinco años. Las huelgas declaradas en los servicios de correos han revestido particular importancia en Canadá (1968 y 1971), Francia (1974), Italia (1973), Reino Unido (1971) y Estados Unidos (1971). Algunos pocos países declararon el estado de urgencia como resultado de las huelgas desencadenadas en la administración pública, habiéndose movilizado los respectivos ejércitos para mantener los servicios esenciales. No obstante, otros paros de trabajo en el sector público ejercieron menos repercusiones graves que las que cabía esperar, y asimismo otros movimientos huelguísticos han aportado incluso ciertos beneficios a los países interesados desde el punto de vista nacional al suscitar el interés de la colectividad en la calidad de las relaciones de empleo en el sector público o al acelerar el proceso de reforma y de modernización de la administración pública.

En la mayoría de los países, las huelgas de los funcionarios públicos tienden a ser más breves que las declaradas en las industrias privadas, debido, inter alia, a las presiones de la opinión pública y a la moderación de que han hecho muestra tanto los líderes sindicales como los propios huelguistas. Sin embargo, en ciertos países europeos, las huelgas en el sector público se han prolongado con frecuencia durante períodos relativamente largos. Algunos especialistas en la materia estiman que la duración de las huelgas en este caso obedecen más estrechamente al tipo de servicio de la administración pública de que se trate que a la organización que participa en el movimiento huelguístico¹.

Es importante señalar que las estadísticas relativas a la frecuencia de las huelgas no guardan necesariamente relación alguna con la cuestión de legalidad o de ilegalidad de la huelga. Los paros de trabajo en la administración pública han sido frecuentes en aquellos países en que se reconoce explícitamente el derecho de huelga en el sector público. Al igual que otros aspectos de las relaciones laborales en la función pública, el problema de la huelga es una cuestión muy compleja en la que desempeñan un papel significativo múltiples factores de orden político y económico.

¹ Stieber, op. cit., pág. 67.

Las bases jurídicas de la huelga.

La discusión en torno a la admisibilidad de la huelga en la función pública se ha reflejado también en el ámbito jurídico. Las legislaciones nacionales difieren marcadamente entre sí en lo que respecta a la legalidad e ilegalidad de los paros de trabajo por parte de los funcionarios públicos. Un examen de la legislación en vigor en una serie de países muestra que en la gama de disposiciones jurídicas al respecto figuran no menos de cuatro criterios fundamentales diferentes frente a la huelga y que dentro de cada uno de ellos pueden identificarse variaciones de concepto.

En un extremo se sitúa la actitud de aquellos países que reconocen expresamente el derecho de huelga de los funcionarios públicos. De acuerdo con este sistema el recurso a la huelga es legal si el conflicto no se resuelve mediante los procedimientos existentes o si las consultas oficiosas no conducen a un acuerdo. Tal es la situación en Alto Volta¹, Canadá², Costa de Marfil³, Dahomey⁴, Finlandia⁵, Francia⁶, Guinea⁷, República Malgache⁸, México⁹, Níger¹⁰, Noruega¹¹, Portugal¹², Senegal¹³, Suecia¹⁴, y Togo¹⁵, países en los que el reconocimiento del derecho de huelga se aplica en principio a los funcionarios públicos en general. A veces, sin embargo, como veremos más adelante, los reglamentos pertinentes pueden establecer limitaciones al ejercicio del derecho de huelga por parte de personas que desempeñan determinadas

¹ Ley núm. 22 de 30 de noviembre de 1959.

² Ley sobre relaciones laborales en la administración pública, de 23 de febrero de 1967.

³ Ley núm. 64488 de 21 de diciembre de 1964.

⁴ Decreto núm. 69 de 19 de julio de 1969.

⁵ Ley de 1.º de diciembre de 1970.

⁶ Ley núm. 63-777 de 31 de julio de 1963 (OIT: Serie Legislativa 1973 - R.1).

⁷ Decreto núm. 48 PG de 8 de octubre de 1959.

⁸ Decreto núm. 60-149 de 3 de octubre de 1960; decreto núm. 62-646 de 20 de diciembre de 1962.

⁹ Ley de 28 de diciembre de 1963.

¹⁰ Ley núm. 59/61, de 3 de diciembre de 1969 relativa al estatuto general de la administración pública.

¹¹ Ley de 18 de julio de 1958.

¹² Decreto legislativo núm. 392 de 27 de agosto de 1974.

¹³ Ley núm. 61-33 de 15 de julio de 1961.

¹⁴ Ley sobre los funcionarios del Estado, de 3 de junio de 1965, y ley núm. 71-31 de 12 de marzo de 1971.

¹⁵ Orden núm. 1 de 4 de enero de 1968.

funciones. Así, por ejemplo, la legislación portuguesa reconoce el derecho de huelga de los funcionarios públicos, pero indica que se promulgará una legislación especial relativa al procedimiento para ejercer este derecho. Existen asimismo ciertas restricciones fundamentales relativas al tipo de conflictos respecto de los que se autorizan las huelgas. De acuerdo con la legislación canadiense, por ejemplo, sólo las negociaciones de solución de conflictos, respecto de las cuales el sindicato negociador haya optado por la conciliación, pueden dar lugar a una huelga legal; en este caso, la huelga es legal si se rechazan las recomendaciones de la junta de conciliación dentro del plazo de siete días a partir de la fecha de sumisión del informe de dicha junta. La legislación noruega reconoce el derecho de huelga en caso de conflictos de intereses y prohíbe expresamente todo intento de recurrir al paro de trabajo como medio de resolver conflictos planteados en relación con la validez, interpretación o existencia de contratos colectivos. Una situación similar prevalece en Suecia, en donde se autorizan las huelgas que tienen por objeto ejercer una presión sobre las autoridades interesadas acerca de cuestiones respecto de las cuales existe el derecho de negociación. También en Níger y en Togo se reconoce el derecho a la huelga al personal de la función pública únicamente para la defensa de sus intereses profesionales. En Francia, sin embargo, la ley de 31 de julio de 1963 no vincula el derecho de huelga a determinado tipo de conflicto, aunque se alude a los conflictos colectivos en uno de los artículos que preceden a la disposición relativa al reconocimiento del derecho de huelga. La ley de 1963, que comprende aproximadamente a 2 500 000 funcionarios de los departamentos y organismos locales del Estado, así como a los empleados de los servicios y corporaciones públicos, tiene por objeto el establecimiento de ciertos procedimientos que los funcionarios públicos han de observar a fin de declarar legal una huelga, tratando asimismo de eliminar los paros de trabajo imprevistos y esporádicos¹. En México, finalmente, la huelga es lícita sólo en caso de violación general y sistemática de los derechos fundamentales garantizados a los funcionarios por la Constitución.

El segundo criterio está representado por los países que no establecen ninguna diferencia entre las huelgas del sector público y las de otros sectores de la economía, como es el caso de las legislaciones de Camerún, Ghana, Italia, Malasia, Isla Mauricio, Sierra Leona, Singapur y Sri Lanka. Las legislaciones de la provincia de Saskatchewan (Canadá) y de Suecia pueden incluirse en uno u otro de estos dos grupos de países, ya que la ley concede en ambos casos al personal de la administración pública todos los derechos otorgados a los trabajadores del sector privado. En todos estos países, la Constitución o las disposiciones estatutarias reconocen en general el derecho a la huelga, y no existen disposiciones especiales que denieguen ese derecho a los empleados públicos. En Italia, por ejemplo, el artículo 40 de la Constitución reconoce el derecho de huelga a todos los trabajadores "dentro de los límites de las leyes que lo reglamentan". Como quiera que nunca se han adoptado tales leyes, el derecho de huelga se ejerce con toda libertad tanto en el sector privado como en el sector público (a excepción de las fuerzas armadas). Además, en 1962, el Tribunal Constitucional confirmó el derecho de los funcionarios a recurrir a la huelga por motivos económicos y apolíticos, y en 1969, dicho Tribunal determinó asimismo que los funcionarios públicos que participasen en huelgas económicas que no afectaran

¹ Plantey, op. cit., págs. 209-211.

los servicios esenciales no eran pasibles de sanciones. En otros países, donde el reconocimiento se estipula en disposiciones estatutarias, los empleados públicos están sujetos a procedimientos instituidos por la legislación general para declarar la huelga legal. En Malasia, estos procedimientos incluyen la adopción por el Ministro de Trabajo de ciertas medidas que pueden prácticamente evitar una huelga de los funcionarios públicos. En varios países, la asimilación de los empleados privados a los empleados públicos se aplica únicamente a determinadas categorías de estos últimos, es decir, a aquellos cuyas condiciones de trabajo se fijan por vía de contratos colectivos. Al igual que en el grupo anterior, existen también en este grupo ciertas limitaciones respecto de determinada categoría de funcionarios que ejercen ciertos tipos de funciones. Por ejemplo, en Singapur y en Sri Lanka, el Gobierno puede declarar una industria o un sector de la administración pública servicio esencial, convirtiendo de este modo la huelga en acto ilegal y los huelguistas en personas pasibles de sanciones penales.

En otro grupo de países no existen disposiciones legales relativas a la legalidad o ilegalidad de la huelga en la función pública. En razón de que el silencio de la legislación a este respecto puede inducir a diferentes interpretaciones, en este grupo se observan varios conceptos jurídicos. En algunos países, como Chad, Israel y el Reino Unido, la posibilidad de recurrir a la huelga se reconoce tácitamente. En Israel, ninguna reglamentación trata del problema de las huelgas, pero por tradición y en virtud de la interpretación del derecho consuetudinario se sustenta el criterio de que los funcionarios públicos pueden declararse en huelga sin correr el riesgo de ser objeto de sanciones penales¹. En el Reino Unido, no se prohíbe ni se autoriza expresamente a los funcionarios declararse en huelga. Lo que esa falta de definición significa en realidad es que el funcionario que participa en la huelga no puede ser acusado de un delito, aunque el Gobierno puede tomar medidas disciplinarias en su contra si las circunstancias políticas lo justifican. La situación es análoga en otros países en donde la autorización de la huelga va implícita en la actitud adoptada por el Gobierno con respecto al reconocimiento o registro de un sindicato. Si la constitución o los estatutos o reglamentos de una organización sindical que se han de someter a la autoridad competente, prevén el recurso a la huelga y si esa autoridad no formula objeciones a dichas reglamentaciones puede deducirse legítimamente que los paros de trabajo son lícitos. En Chad, el reconocimiento del derecho de huelga se desprende de las disposiciones relativas a las facultades conferidas al Presidente de la República para requisar el personal de la administración pública en caso de cesación concertada del trabajo.

En otros países, en donde el paro de trabajo no se prevé ni en disposiciones constitucionales ni en las legislativas, el problema de derecho de huelga sigue siendo una cuestión muy controvertida. En Austria y en Bélgica, las opiniones de los juriscónsultos están divididas al respecto, y hasta ahora los tribunales no se han pronunciado en forma definida y concluyente acerca de esta cuestión. En Dinamarca, no se ha resuelto todavía esta cuestión, y debido a que los funcionarios públicos son empleados cada

¹ Véase Lefkowitz, op. cit., pág. 50.

vez más sobre una base contractual, sus sindicatos afirman que, consecuentemente, pueden ejercitar el derecho de huelga, en tanto que algunos juriconsultos sustentan la actitud tradicional contra los movimientos huelguísticos de este personal¹. En los Países Bajos, las dudas acerca de la legalidad del recurso a la huelga en la función pública tiene su origen en la carencia de una definición de los efectos de la huelga en general; sólo existen claras definiciones jurídicas con respecto de los empleados de los ferrocarriles y de los funcionarios públicos que ocupan altos cargos. Es menester hacer una referencia especial al caso de la Argentina, país en el que la Constitución reconoce el derecho de huelga a los "gremios", si bien no se ha promulgado legislación alguna por la que reconozca o deniegue este derecho a los funcionarios públicos. Algunos autores consideran que estos funcionarios están incluidos en la referida disposición constitucional, en tanto que otros sustentan una opinión contraria².

Asimismo, en otros países, la ausencia de disposiciones generales o específicas puede interpretarse en el sentido de una prohibición tácita de la huelga en la función pública. En tales casos, la prohibición se basa a veces en la naturaleza o exigencias especiales de la función pública, y, en otras ocasiones, en la interpretación de las normas establecidas en otras disposiciones legislativas. En la República Federal de Alemania, los funcionarios del Estado propiamente dichos (a diferencia de los trabajadores asalariados y de los empleados del sector privado) no disfrutan del derecho de huelga como consecuencia de una práctica tradicional y de la interpretación de ciertas disposiciones de la Constitución, así como por el hecho de que sus condiciones de empleo se reglamentan exclusivamente por el Parlamento. En Irán, se consideran ilegales las huelgas en la administración pública en virtud de una disposición de la ley sobre el empleo público, que ordena a los funcionarios que se abstengan de toda acción susceptible de entorpecer las labores administrativas del país. En Pakistán, la participación de un empleado público en una huelga puede asimilarse a la definición de "mala conducta" en el desempeño de sus funciones, lo que le hace pasible de las sanciones previstas en el reglamento disciplinario de 1960. Por último, la prohibición tácita del recurso a la huelga en países como Argelia o Gabón puede colegirse de las disposiciones que rigen la dimisión de un funcionario; estas disposiciones pueden limitar el número de renunciadas presentadas simultáneamente o bien prever que las renunciadas no surjan efecto mientras no sean aceptadas por las autoridades competentes.

¹ Employers and Workers in Denmark, op. cit., pág. 34.

² Respecto de una opinión favorable a la huelga de los funcionarios públicos, véase E. Krotoschin: Manual de derecho del trabajo (Buenos Aires, Editorial Depalma, 1972), pág. 198. En cambio, un criterio contrario lo sustenta, por ejemplo, G. Cabanellas: Compendio de derecho laboral (Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968) vol. II, pág. 339.

³ Sin embargo, este criterio se ha venido impugnando cada vez más en los últimos años. Véanse, por ejemplo Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten (Colonia, Bund-Verlag, 1970) y Der Streik im öffentlichen Dienst, Tübingen: J.C.B. Mohr, 1970.

Los países socialistas constituyen otro grupo de países en donde la legislación no se pronuncia sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga. En Bulgaria, Hungría, URSS y Yugoslavia, ni la Constitución ni las leyes o reglamentos reconocen o prohíben el recurso a la huelga. Se da generalmente por sentado en estos países que la naturaleza de sus sistemas económicos o políticos hacen innecesario el recurso a la acción directa por los sindicatos para apoyar las reivindicaciones de los trabajadores.

En ciertos países, las huelgas de los funcionarios públicos están prohibidas por exclusión, es decir, la legislación enumera cuáles son las posibles razones que justifican las ausencias del trabajo, sin incluir en esta enumeración el derecho a la huelga. Tal es el caso, por ejemplo, de Burundi¹.

En el extremo opuesto figuran aquellas otras legislaciones que deniegan explícitamente el derecho de huelga a los funcionarios públicos. En algunos de los países incluidos en este grupo, la prohibición de la huelga se estipula en la legislación general, que la extiende tanto al sector privado como a la función pública por razones relacionadas con la naturaleza del sistema de conciliación y arbitraje. En Australia y Nueva Zelandia, por ejemplo, el derecho de los empleados públicos de recurrir a la huelga se substituye por el derecho a resolver todo conflicto de trabajo por vía de arbitraje obligatorio. En otros países, como Honduras Británica, Kenia, Trinidad y Tabago y Uganda, las prohibiciones se refieren a los servicios esenciales, pero en una lista que se anexa a la legislación pertinente se enumera la totalidad o una parte considerable de las funciones públicas que se consideran como servicios esenciales. En Uganda, por ejemplo, la definición de estos servicios abarca el suministro de agua y de electricidad, los servicios de sanidad y de higiene públicas, las comunicaciones, los servicios de bomberos, el servicio y distribución de combustibles, los transportes públicos y la enseñanza.

Por último, en un grupo de países existen disposiciones legales establecidas especialmente para prohibir el recurso a la huelga en la administración pública. Tal es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, España, Estados Unidos, Filipinas, Grecia, Guatemala, Honduras, Japón, Kuwait, Líbano, Países Bajos (empleados de ferrocarriles y altos funcionarios), Perú, Rwanda, Siria, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela y Viet-Nam.

La mayor parte de estas disposiciones figuran en las correspondientes legislaciones promulgadas hace algunos años. En unos pocos países, no obstante, entre los que cabe citar Costa Rica², Mauritania³, Rwanda⁴, Trinidad y Tabago⁵ y Uruguay⁶, se ha adoptado

¹ Véase decreto presidencial núm. 1/62 de 6 de agosto de 1969.

² Código Penal de 11 de noviembre de 1970.

³ Decreto núm. 70077 sobre la prohibición de las huelgas por parte de los funcionarios y empleados públicos (Gazette Officielle de 29 de abril de 1970).

⁴ Decreto legislativo de 19 de marzo de 1974 (Gazette Officielle de 15 de abril de 1974).

⁵ Ley núm. 23, de 16 de junio de 1972, sobre relaciones de trabajo (artículo 69).

⁶ Decreto núm. 622 de 1.º de agosto de 1973.

o reafirmado estos últimos años la prohibición de la huelga. Cabe asimismo observar que la legislación sobre las huelgas en la función pública es particularmente rígida en los países latinoamericanos, ocho de los cuales¹ incluyen en sus constituciones nacionales disposiciones concretas contra las huelgas de los funcionarios públicos. En el Japón, el Gobierno ha establecido recientemente una comisión encargada de estudiar los derechos básicos sindicales incluyendo el problema de la prohibición de las huelgas en la función pública.

Un sistema especial se aplica en la India, en donde la prohibición administrativa de la suspensión del trabajo se complementó con la renuncia voluntaria al derecho de huelga que figura en la Declaración Conjunta de 1966, por la que el Gobierno de la India y las organizaciones de empleados públicos han hecho pública su determinación de sujetarse a los organismos paritarios de consulta y de arbitraje obligatorios; en 1968, sin embargo, el Gobierno sometió al Parlamento un proyecto de ley tendiente a prohibir el recurso a la huelga por parte de los funcionarios del Gobierno central. En Estados Unidos se prohíben las huelgas en la administración pública y en la de cada Estado, excepción hecha de Alaska, Hawaii, Minnesota, Montana, Oregón, Pensilvania y Vermont, Estados en los que recientes disposiciones legislativas brindan una limitada oportunidad de declarar huelgas legales por parte de ciertos tipos de funcionarios públicos². En el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, los empleados de las corporaciones públicas y el personal de tres ministerios del Gobierno disfrutaban del derecho de huelga.

Es menester formular una última observación en relación con el criterio de prohibición de las huelgas. El Convenio núm. 87 de la OIT no se pronuncia en términos expresos sobre el derecho de huelga. No obstante, la denegación de este derecho a amplias categorías de trabajadores ha sido considerado como una seria limitación del derecho de una organización profesional a promover y proteger los intereses de sus miembros³. Por lo que se refiere a los funcionarios públicos en particular, la Comisión de Expertos ha señalado que puede considerarse que el reconocimiento del principio de libertad de sindicación no entraña necesariamente el derecho de huelga⁴. El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración ha examinado diversos casos de legislaciones nacionales que deniegan el derecho de huelga a los funcionarios públicos, habiendo recalcado la importancia que atribuye, cuando se prohíben las huelgas o están sujetas a restricciones en los servicios esenciales o en la administración pública, a que se establezcan garantías adecuadas para proteger los intereses de los trabajadores, privados así de

¹ Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela.

² Véase J.T. Barrel y I.B. Lobel, *op. cit.*, págs. 19 y 20.

³ Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 58.^a reunión, 1973, informe III (Parte 4 B): Libertad sindical y negociación colectiva, estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Ginebra, 1973), párrafo 107.

⁴ *Ibid.*, párrafo 109. Véase a este respecto, el informe I: Libertad sindical en el servicio público, preparado para la presente Conferencia Técnica.

un medio fundamental de hacer valer sus intereses profesionales. El Comité ha señalado asimismo que tales restricciones deberían ir acompañadas de procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, en los que las partes interesadas puedan participar en todas las etapas y que los laudos que se dicten deben ser en todos los casos obligatorios para ambas partes¹.

Al margen de la OIT, la recomendación relativa a la situación del personal docente, adoptada por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente (París, octubre de 1966), indicaba que, una vez agotados los recursos y procedimientos establecidos para resolver los conflictos o en caso de que se rompan las negociaciones entre las partes interesadas, las organizaciones de educadores deberían tener derecho a tomar las medidas de que normalmente disponen otras organizaciones para la defensa de sus legítimos intereses².

Sanciones contra los huelguistas.

Un rasgo común de la mayoría de las citadas legislaciones es la estipulación de sanciones aplicables a los funcionarios que infrinjan la prohibición de huelga. En algunos países la participación en una huelga constituye un delito de acuerdo con su legislación, mientras que en otros se considera como práctica desleal o como violación de la disciplina. Las sanciones penales pueden consistir en la imposición de una multa o la pena de cárcel o ambas sanciones, y, en ciertos países, la pena de cárcel y las largas condenas previstas por el delito de sedición. Las medidas disciplinarias a las que se expone el funcionario consisten en amonestaciones, retención del sueldo correspondiente a los días de huelga, cese de empleo y sueldo, supresión del aumento regular del sueldo, retrogradación de categoría profesional, traslado a otros servicios, pérdida de los derechos a pensión y despido sin aviso previo. Originalmente, las sanciones penales y las administrativas sólo se aplicaban a los funcionarios públicos y/o a sus dirigentes supuestamente culpables de haber violado su juramento de lealtad y expuesto a la colectividad a consecuencias perjudiciales. Posteriormente, en lugar de culpar al funcionario individualmente, se impusieron sanciones a la organización, considerando que por constituir la huelga un arma colectiva, sólo podría combatírsela eficazmente mediante ese procedimiento. Estas sanciones a las organizaciones de funcionarios comprenden una serie de medidas como la anulación del reconocimiento, la supresión de la deducción de las cotizaciones sindicales por el empleador, la imposición de multas progresivas e incluso la imposición de sanciones penales especiales a los dirigentes del sindicato.

Hay que señalar que, en muchos países, la aplicación de las citadas sanciones ha tropezado con serias dificultades. La experiencia de estos países en lo que concierne a las huelgas en la

¹ Véanse, por ejemplo, OIT: Boletín Oficial, suplemento, vol. II, núm. 1, enero de 1959, párrafo 536, pág. 89, e ibíd., suplemento, vol. LII, núm. 2, enero de 1969, párrafo 79, pág. 34.

² Párrafo 84 de la Recomendación.

administración pública muestra que, al tiempo que resulta prácticamente imposible, desde el punto de vista social, infligir sanciones penales a grandes efectivos de huelguistas, la aplicación de medidas disciplinarias puede contribuir a prolongar la paralización de los servicios del Estado y a crear nuevas tribulaciones para el público. Otra solución que consiste en sancionar únicamente a los dirigentes sindicales únicamente ha logrado en ciertos países reafirmar la solidaridad de los huelguistas y privar a las autoridades públicas de un interlocutor con quien poder llegar a un acuerdo para dar por terminado el movimiento huelguístico¹. En cuanto a la imposición de sanciones a las organizaciones de funcionarios públicos, los principales peligros se refieren a los efectos desfavorables que pueden tener esas sanciones en el ejercicio de los derechos de sindicación y de negociación colectiva, así como en las relaciones de trabajo en general; se ha observado, efectivamente, que las negociaciones normales pueden perjudicarse mucho después de la aplicación de tales sanciones, y que los obstáculos que se opongan a las organizaciones profesionales suelen favorecer las huelgas no autorizadas por los sindicatos.

Es, pues, evidente el dilema que plantea la imposición de sanciones contra los huelguistas en la función pública. Así, o estas sanciones son leves y pueden ignorarse con impunidad o hay que imponer sanciones severas y aplicarlas en contra de los trabajadores y sus sindicatos. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, la última solución puede acarrear graves inconvenientes ya que el "círculo vicioso" de las huelgas ilegales y de las medidas disciplinarias colectivas puede contribuir a la creación de un ambiente litigioso de tipo crónico en el servicio público. La primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público reconoció a este respecto que las normas jurídicas restrictivas no son necesariamente un medio eficaz para afrontar situaciones en las cuales los funcionarios públicos están resueltos a interrumpir su trabajo para instar a las autoridades empleadoras a que introduzcan mejoras en sus salarios o condiciones de empleo. La Comisión observó asimismo que algunas de estas disposiciones no se aplicaban en la práctica, y que tal situación tendía a menoscabar el respeto de la ley².

Huelga agregar que todas estas dificultades han provocado cambios notables en la aplicación efectiva de sanciones por la declaración de huelgas tanto en los países en donde se prohíben en general las mismas en la administración pública como en aquellos en donde sólo determinados tipos de huelgas se consideran como ilegales. En algunos países, los gobiernos han tratado de evitar la aplicación estricta de la legislación, prefiriendo reaccionar en forma prudente y pragmática; tal política pragmática ha entrañado frecuentemente la decisión de pasar por alto las acusaciones delictivas o disciplinarias o de restablecer en sus empleos al personal con goce de sus plenos derechos. En otros países, los gobiernos han observado un criterio selectivo y gradual para tratar de ajustar las sanciones a las circunstancias particulares de cada caso, a los efectivos de los funcionarios en huelga y a la opinión pública. Por último, en una serie de países, la realidad de estas dificultades ha determinado que los gobiernos reconsideraran su actitud frente a las huelgas en el sector público.

¹ Véase Andrew W.S. Thomson: Strikes and strikes penalties in Public Employment (Ithaca, N.Y., Cornell University, 1967), pág. 13)

² OIT, Comisión Paritaria del Servicio Público, Informe, op. cit., párrafos 82 y 86.

Limitaciones al ejercicio del derecho de huelga.

El reconocimiento, expreso o tácito, del derecho a la huelga en la administración pública no significa que todos los funcionarios públicos disfruten de un derecho absoluto. Por el contrario, son diversas las limitaciones y restricciones que existen en la legislación y práctica de diferentes países en los que se autoriza la huelga en la administración pública. Estas limitaciones se basan en criterios diversos, tales como el grado de responsabilidad que asumen los funcionarios según su cargo en la jerarquía administrativa del Estado, la naturaleza de los servicios que preste la institución estatal interesada y los requisitos exigidos en cuanto a la declaración y dirección de la huelga.

De suma importancia son las restricciones que conciernen a la condición jurídica y a la responsabilidad que asumen los funcionarios en la jerarquía administrativa. En una serie de países, el reconocimiento del derecho de huelga se aplica sólo a los empleados públicos, y no se hace extensivo a los funcionarios que se considera que representan el interés público o que están investidos de cierta autoridad en el ejercicio de sus funciones. Así, en la provincia de Quebec (Canadá), las personas empleadas como directores, superintendentes o representantes del empleador están excluidas de la definición de "trabajador". En México, la ley de 28 de diciembre de 1963 deniega el derecho de huelga a los "trabajadores de confianza", en tanto que la misma exclusión se aplica en la República Malgache a todos los funcionarios públicos investidos de autoridad o de poderes discrecionales. Por último, en Noruega se da por sentado que los altos funcionarios de la administración pública no pueden ejercer el derecho de huelga.

La naturaleza de los servicios que presten los funcionarios interesados constituye otro criterio para la exclusión de determinadas categorías del derecho de huelga. Esa exclusión figura a veces en una amplia disposición que tiende a abarcar una gran variedad de intereses considerados esenciales para el buen funcionamiento del gobierno o para la vida de la colectividad. En Canadá, por ejemplo, la ley sobre las relaciones del personal de la administración pública deniega el derecho de huelga a ciertos funcionarios públicos designados "cuyas funciones sean necesarias en cualquier momento o durante cualquier periodo de tiempo... en interés de la seguridad de la población y del mantenimiento del orden público"¹.

De acuerdo con esta legislación, la administración empleadora tiene la obligación de entregar a los sindicatos negociadores una lista de las categorías de funcionarios que en su opinión deben considerarse como esenciales; seguidamente, las partes procuran ponerse de acuerdo acerca de la totalidad o parte de dicha lista de personas designadas. En caso de desacuerdo, la cuestión se somete al Consejo de Relaciones del Personal de la Administración Pública, el cual indica definitivamente los funcionarios que no podrán recurrir a la huelga. En Dahomey el Gobierno tiene facultades para enumerar los puestos de trabajo que considera esenciales para la seguridad y bienestar del Estado, y cada Ministerio

¹ Artículo 79. Una disposición similar se aplica en Quebec (artículo 99 del Código de Trabajo).

puede además especificar cuáles son los funcionarios que también son indispensables para la continuidad de los servicios públicos esenciales. En virtud de la legislación noruega, si el abandono del servicio por parte de los funcionarios puede comprometer los vitales intereses públicos, el Rey en consejo puede ordenar a los funcionarios interesados que permanezcan en sus puestos durante los tres meses siguientes, como máximo, a la expiración de la notificación de huelga. Por último, en Suecia los conflictos que puedan implicar un peligro para la colectividad se someten al Consejo de la Administración Pública, con vistas a determinar si una huelga inminente puede o no tolerarse habida cuenta de las supuestas desventajas para el público. Si el Consejo no ha dictaminado a la expiración de dos semanas de habersele sometido el conflicto, los funcionarios interesados pueden libremente iniciar la acción directa, a menos que el Consejo declare que el dictamen se ha aplazado. En el caso de una declaración del Consejo en este sentido, la parte no está obligada a aplazar la huelga más de tres semanas a partir de la fecha en que el conflicto se sometió al Consejo. Si el Consejo estima que la huelga puede provocar indebidamente graves trastornos en importantes funciones sociales, exhortará a las partes para que eviten, limiten o terminen el conflicto¹. La decisión del Consejo no obliga legalmente a las partes, aunque se espera que la respeten. En última instancia, el Parlamento está facultado legalmente para ordenar que los funcionarios permanezcan en sus puestos.

En algunos países, la ley enumera específicamente las categorías de empleados públicos privados del derecho de huelga por motivos relacionados con la naturaleza de sus funciones. Las legislaciones de Chad, Dahomey, Francia, Isla Mauricio, México, Nigeria, Noruega, Portugal y Reino Unido, por ejemplo, prohíben el recurso a la huelga a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía. Según la legislación británica, la huelga de un número reducido de policías debe tratarse como un problema disciplinario, en tanto que una acción más organizada por parte de efectivos considerables de ese personal caería dentro del campo de aplicación de la ley de policía de 1964, en cuyo caso podría entrañar la imposición de sanciones penales. En Senegal, ni los miembros de las fuerzas armadas ni el personal penitenciario puede declararse en huelga. La huelga está prohibida al personal del servicio de bomberos en la provincia de Quebec (Canadá), así como en la República Malgache, Malasia, Uganda y otros países en donde las huelgas de los empleados públicos son legales. En el Reino Unido no existen disposiciones legislativas que prohíban a los miembros del cuerpo de bomberos rehusar el cumplimiento de sus deberes, a reserva del reglamento del servicio de bomberos, de 1948, que se refiere a la conducta de los miembros individualmente. En las provincias de Columbia Británica y Saskatchewan (Canadá), tanto los miembros de la policía y los bomberos como el personal de los servicios de suministro de aguas gozan del mismo derecho de huelga que los demás trabajadores, y ese derecho sólo puede anularse por el gobierno provincial en circunstancias excepcionales. En Francia, el recurso a la huelga está prohibido a determinados funcionarios del personal de prisiones y de los servicios de seguridad, así como a los magistrados y al personal encargado de las comunicaciones del Ministerio del Interior;

¹ Artículos 16, 17 y 18 del Acuerdo de base de 1.º de enero de 1966.

en México se deniega el derecho de huelga a los guardianes de prisiones y penitenciarías y al personal del servicio diplomático. Por último, en la República Malgache se ha establecido una amplia lista de los servicios de la administración pública sujetos a la prohibición de la huelga, tales como los servicios de correos, los transportes públicos y los servicios meteorológicos.

En tanto que la mayor parte de las restricciones citadas se prevén en la legislación, existen ciertos países en donde las exclusiones se estipulan en los estatutos de las organizaciones sindicales y en los contratos colectivos. Es de observar que en una serie de países, en donde se prohíben en general las huelgas en la administración pública, se prevén sanciones especiales y más severas para algunas de las mencionadas categorías de funcionarios, en particular, las encargadas del mantenimiento del orden público.

Las limitaciones al ejercicio del derecho de huelga pueden obedecer también a la necesidad de cumplir las prescripciones oficiales relativas a la determinación del momento de la huelga y a su aprobación previa por parte de los funcionarios interesados. Tales prescripciones figuran en varias legislaciones nacionales en lo que concierne a la notificación previa de la huelga. Ya se hizo referencia al plazo de siete días de preaviso fijado por la legislación federal canadiense. Conforme a la ley francesa de 1963, igualmente citada, el sindicato nacional más representativo de funcionarios públicos ha de dar un preaviso de cinco días al jefe responsable indicando el motivo y la duración prevista - limitada o no - de la huelga. La ley estipula además que el momento en que se inicie la huelga y el momento de reanudación del trabajo deben ser los mismos para todas las categorías de personal. En Malasia, los reglamentos relativos a la notificación previa se refieren concretamente a las empresas de servicios públicos, y según los cuales se prohíbe declarar una huelga en violación del contrato: a) sin notificarla al empleador seis semanas antes de la fecha de la huelga; b) dentro del período de las dos semanas siguientes a dicha notificación, y c) antes de la expiración de la fecha de la huelga indicada en la notificación. En México, el personal de las empresas de servicios públicos debe dar un aviso previo de diez días antes de declarar la huelga. En Suecia, la legislación no autoriza la interrupción del trabajo antes de transcurrir una semana a partir de la fecha en que la intención de proceder a la acción directa haya sido notificada por escrito a la parte contraria. En ciertos países, la legislación prevé, frecuentemente, además de la estipulación de aviso previo, la posibilidad de prohibir el recurso a la huelga durante determinado período, particularmente mientras duren las negociaciones para la solución del conflicto. La precitada legislación de Malasia, por ejemplo, prescribe un período transitorio para apaciguar los ánimos que debe observarse durante las deliberaciones de un consejo de encuesta y transcurridos siete días después de dichas deliberaciones, o después de haberse referido el conflicto laboral a los tribunales. En Nigeria se prohíbe la participación en una huelga durante el intervalo entre la fecha en que el conflicto laboral se notifica al Comisionado del Trabajo y la conclusión de las deliberaciones de un consejo de encuesta o de un tribunal de arbitraje. En otros países existen prescripciones legales que se refieren a los efectos de los convenios colectivos y con objeto de prohibir el movimiento huelguístico durante la vigencia del acuerdo. Algunas legislaciones han concedido a esta obligación un carácter legal. Así, en Noruega, los funcionarios públicos no tienen derecho a declararse en huelga

mientras esté en vigor su contrato colectivo. En Suecia, la ley de funcionarios públicos declara ilegal el recurso a la huelga si el contrato colectivo la prohíbe.

Las prescripciones relativas a la votación de la huelga o a la aprobación previa de la huelga por las organizaciones profesionales interesadas varían considerablemente de un país a otro. En México, esta cuestión es objeto de disposiciones legales que fijan las condiciones en que debe declararse una huelga. Para que la huelga sea legal tiene que ser decidida por la mayoría de las dos terceras partes del personal del organismo estatal interesado, y los sindicatos han de presentar al tribunal su declaración de reivindicaciones junto con el acta de la reunión durante la cual se votó en favor de la huelga. En Suecia, la ley de funcionarios públicos y el acuerdo básico concluido entre el Gobierno y los sindicatos que representan a dichos funcionarios estipulan que éstos no pueden recurrir a la huelga, a menos que la misma haya sido decidida o aprobada por las organizaciones interesadas.

Por último, en una serie de países, las legislaciones contienen disposiciones relativas al procedimiento de la huelga. De acuerdo con la legislación vigente en ciertos países, el movimiento de huelga debe limitarse exclusivamente a la dimisión de sus cargos de los funcionarios interesados. En Dahomey y en Francia, la ley prohíbe los paros de trabajo por turnos o alternativos en diversos sectores o por diversos grupos profesionales del mismo establecimiento o servicios de la misma empresa o corporación. En la República Malgache y en Malasia, cualquier modalidad de huelga que entrañe actos de violencia, intimidación o vejatorios, cometidos con el propósito de hacer cesar o impedir la actuación de otras personas pueden comprometer la legalidad de la huelga y dar lugar a la imposición de sanciones penales.

Si bien el número y alcance de las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de huelga pueda impresionar en cierto modo a la luz de lo expuesto en párrafos anteriores, la naturaleza y finalidad de la mayor parte de estas restricciones constituyen más bien una prefiguración de una tendencia a asimilar los reglamentos y restricciones aplicables en la administración pública a los paros de trabajo a las disposiciones que rigen las huelgas en los servicios esenciales. De esta forma se pone cada vez más en tela de juicio el principio de que todo servicio público es en sí incompatible con los paros de trabajo y que toda huelga de los funcionarios públicos afecta la higiene y seguridad públicas. Como señalan algunos especialistas, con toda probabilidad el criterio aplicable para decidir cuáles son las categorías de funcionarios públicos que pueden o no ejercer el derecho de huelga dependerá cada vez menos de la naturaleza de las relaciones de trabajo y cada vez más de la función que cumplan los empleados interesados¹. No cabe duda de que muchos funcionarios públicos no cumplen funciones esenciales para la colectividad; siendo en cambio cierto que ciertos trabajadores de la industria privada rinden servicios que son por lo menos tan importantes para la higiene y seguridad nacionales como los prestados por los empleados del Estado. En última instancia, los problemas cruciales a que han de enfrentarse en la actualidad los órganos normativos en la esfera de las relaciones laborales en el servicio público se reducen en realidad a la definición de los

¹ Véanse J. Schregle, *op. cit.*, pág. 452, y Paolo G. Pisano; "Italy" en S.P. Kaye y A. Marsh, *etd. International Manual on Collective Bargaining for Public Employees*, *op. cit.*, pág. 261.

servicios esenciales frente a aquellos que afectan simplemente a la conveniencia y comodidad públicas, a la delimitación del sector del servicio público que ha de excluirse del derecho de huelga y a las garantías que deben preverse para asegurar un servicio ininterrumpido en determinados sectores vitales. En una serie de países los propios sindicatos asumen la responsabilidad de prescribir en sus estatutos o reglamentos internos medidas destinadas a salvaguardar el bienestar de la comunidad y prever paros de trabajo ordenados y pacíficos. En muchos países es todavía motivo de discusión en qué medida deben las legislaciones nacionales establecer reglamentaciones apropiadas sobre el derecho de huelga en la función pública.

Otros medios de acción.

En una serie de países, el personal de la administración pública no ha limitado sus medios de acción al paro colectivo del trabajo implícito en la definición de la "huelga". Así ha recurrido a otros métodos diversos para ejercer presiones sobre el Estado empleador e influir de esa forma en la determinación de las condiciones de empleo. Algunos de ellos han sido autorizados por la legislación y otros se consideran ilegales en diversos países.

Es de observar que en ciertos países se ha ampliado la definición de la huelga para abarcar algunas de estas formas de acción. La legislación federal canadiense, por ejemplo, especifica que la "huelga" es la suspensión del trabajo o la negativa a trabajar o continuar trabajando, en combinación, o de concierto o de conformidad con un acuerdo común, o también el trabajo a ritmo reducido u otra forma de actividad concertada por parte de los trabajadores con la intención de restringir o limitar el rendimiento. Asimismo, la legislación noruega define el paro de trabajo como toda cesación completa o parcial del trabajo que los funcionarios públicos llevan a efecto de conformidad, con acuerdo o de concierto para imponer una solución a un conflicto entre el Estado y un sindicato u organización del personal. Dicha legislación prevé también como uno de los diversos medios de acción de los funcionarios el "bloqueo" del personal, es decir, los intentos de suprimir la oferta de mano de obra para el servicio o departamento interesado. Un bloqueo no se considera como boicot en el sentido de la ley sobre el boicot de 1947 si se lleva a cabo conjuntamente con un paro de trabajo.

Otras legislaciones nacionales mencionan la organización de piquetes bien como acción inseparable de la huelga o como método independiente. En Malasia y en Sri Lanka, por ejemplo, el recurso pacífico a los piquetes de huelga se permite fuera del recinto de los locales o establecimientos interesados. En Estados Unidos, la formación de piquetes de huelga con fines informativos, es decir, el desfile de empleados frente a la administración interesada portadores de carteles por medio de los cuales se informa al público de la existencia de un conflicto de trabajo está prohibida respecto de los funcionarios federales, pero se practica con frecuencia a nivel estatal o local. En otros países, los empleados públicos han recurrido, como equivalente de la huelga, a la práctica de las dimisiones colectivas en una fecha determinada o a la utilización del permiso de enfermedad para ocultar una negativa concertada de trabajar. Sin embargo, el Código Penal belga castiga las dimisiones concertadas del personal que persiguen el propósito de obstruir la administración de la justicia o el cumplimiento de un deber legal.

Entre las medidas especiales de "acción directa" figuran ciertas modalidades de huelgas como las llamadas "intermitentes", la ejecución deliberada de un trabajo defectuoso, la negativa a efectuar horas extraordinarias y las huelgas dilatorias por observancia estricta del reglamento. Esta última forma de acción directa, que consiste, efectivamente, en la observancia escrupulosa de las prescripciones contenidas en reglamentos recientes o antiguos, se ha utilizado ocasionalmente para acosar a las autoridades públicas sin violar en forma declarada los reglamentos vigentes. En Japón y en otros países en que se prohíbe la huelga, las organizaciones de personal han adoptado tácticas dilatorias tales como la observancia de un celo excesivo en el cumplimiento de los deberes o la negativa de efectuar horas extraordinarias de trabajo, si bien pueden adoptarse medidas disciplinarias contra estos métodos.

Por lo que se refiere a las autoridades públicas, el recurso a la táctica del lockout constituye una práctica más bien excepcional, si bien la legislación la autoriza específicamente en Noruega y Suecia. En 1971, el Gobierno sueco recurrió a dicha medida como medio de frustrar una huelga generalizada de los funcionarios públicos. No obstante, la mayoría de los gobiernos prefieren valerse de las medidas disciplinarias previstas en la legislación para sancionar el absentismo y las huelgas ilegales.

Cuando las suspensiones de trabajo u otras formas de acción directa están prohibidas o no son aceptadas por la opinión pública, los funcionarios suelen recurrir a otros métodos. Frecuentemente se han utilizado procedimientos publicitarios para movilizar la opinión pública e impresionar a las autoridades por medios tales como la adopción de resoluciones en las asambleas del personal, la publicación de anuncios en la prensa, la distribución de panfletos y la utilización de los medios modernos de información. Otros métodos favorecidos por ciertas organizaciones sindicales están dados por la acción política, en particular, las manifestaciones populares y el recurso a la influencia en los medios parlamentarios. Si estos métodos se utilizan conjuntamente con los medios de expresión política de que disponen los funcionarios públicos en su calidad de ciudadanos y de contribuyentes, tales como, por ejemplo, las campañas en pro o en contra de ciertos candidatos o ciertas causas, esas tácticas posibles pueden influir también en el proceso de la determinación de las condiciones de empleo en la función pública.

CONCLUSIONES

En los capítulos precedentes se ha procurado dar una idea general de la situación de los funcionarios públicos en materia de participación en el establecimiento de sus condiciones de empleo. Dada la rápida evolución que se experimenta en muchos países al respecto, en este informe se ha tratado de poner de relieve las tendencias generales que se observan en tal evolución.

El problema fundamental de las relaciones laborales en el servicio público radica en el hecho de que el gobierno es a la vez el empleador de un gran número de personas, y como tal necesita resolver las dificultades normales que surgen entre empleadores y trabajadores, y una autoridad acostumbrada a tomar decisiones en forma unilateral, basándose en consideraciones de política y ateniéndose a las restricciones derivadas del proceso legislativo. Ahora bien, el crecimiento de las organizaciones de funcionarios públicos y la intensificación de las presiones ejercidas por éstas constituyen la causa principal de la tendencia de los gobiernos a abandonar más y más las prácticas unilaterales en la fijación de las condiciones de empleo y a establecer procedimientos que permitan a las mencionadas organizaciones a participar de manera efectiva en tal fijación.

La principal conclusión que parece desprenderse de este informe es la manifestación de una amplia tendencia a ampliar el derecho de los funcionarios públicos a ser consultados y a negociar con las autoridades gubernamentales en lo concerniente a sus condiciones de empleo. A este respecto se ha observado que en los procedimientos de consulta o negociación existentes ha habido que tener en cuenta a menudo ciertas particularidades del servicio público, por ejemplo las limitaciones de la autoridad de los negociadores que representan al gobierno para contraer obligaciones en nombre de éste acerca de determinadas cuestiones (como las que requieren la sanción de las autoridades legislativas) y la costumbre de resolver algunas cuestiones merced a la aplicación de leyes o reglamentos especiales y no por medio de la negociación (por ejemplo la contratación, los ascensos y las sanciones).

Por lo que a esto respecta ya se ha mencionado que en la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público, celebrada en 1971, se estimó que la distinción entre la consulta y las negociaciones colectivas en el sector público era más aparente que real, puesto que la primera revestía a menudo de hecho la forma de la negociación. En dicha ocasión la Comisión Paritaria recomendó que "las decisiones relativas a la determinación del conjunto de las condiciones de empleo y de trabajo, incluidas las remuneraciones y las prestaciones sociales, deberían ser adoptadas mediante negociaciones colectivas o por otros medios que permitan a los funcionarios participar en su elaboración"¹.

También en su primera reunión la Comisión estudió la cuestión de la aplicabilidad de las normas internacionales de trabajo

¹ Resolución (núm. 1) sobre la libertad sindical y los procedimientos para la participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público.

pertinentes a esa participación del personal del servicio público. Como se señala en el Informe I a la presente reunión, la Comisión hizo notar que los funcionarios públicos ocupados en la administración del Estado están excluidos del ámbito de aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), cuyo artículo 4 estipula que "deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo". Según se señala en el Informe I, los miembros trabajadores y varios miembros gubernamentales presentes en la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público recalcaron que, en vista de la evolución ocurrida en los dos últimos decenios, había llegado el momento de examinar de nuevo esta cuestión y asegurarse de que los funcionarios públicos de cualquier clase disfrutaran de los derechos y garantías establecidos en el Convenio núm. 98, en la misma medida en que disfrutaban de los mismos los demás empleados a quienes se aplica el Convenio. A este respecto, la Comisión, en la resolución ya citada, instó al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a inscribir en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo la cuestión relativa a la libertad sindical y los procedimientos de participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público, con miras a la posible adopción de un instrumento internacional adecuado.

En el presente informe se ha aludido a ciertos problemas prácticos que es preciso resolver merced a procedimientos que permitan la participación del personal en la fijación de las condiciones de empleo. Uno de tales problemas es la determinación de las personas o servicios facultados para negociar en nombre de la administración pública y de la autoridad que habrá de conferirse a tales negociadores para contraer obligaciones en nombre del gobierno. Otro problema es el referente al reconocimiento por el gobierno de las organizaciones de funcionarios públicos con las que celebrará consultas o negociaciones. En la mayor parte de los casos, tal reconocimiento tiene lugar de hecho, pero en algunos países se han establecido procedimientos oficiales para determinar la representatividad de tales organizaciones, mientras que en otros la organización más representativa, reconocida como tal aplicando procedimientos objetivos, goza de derechos exclusivos para negociar en nombre de la unidad de negociación interesada¹. Cabe señalar acerca de este punto que en la resolución ya mencionada, la Comisión Paritaria afirmó que en los países donde existen procedimientos de reconocimiento, éstos no deberían poner trabas a la libre creación de organizaciones de empleados, y que dichos procedimientos deberían reducirse a las formalidades mínimas necesarias para comprobar que la organización que solicita el reconocimiento es representativa y durable. Otro problema inherente a la institución de procedimientos de participación del personal es el relativo a las cuestiones que habrán de ser objeto de consulta o negociación. Se ha comprobado que las soluciones adoptadas en la

¹ Si bien se alude al reconocimiento en el capítulo I de este Informe en relación con los procedimientos especiales establecidos en diferentes países al respecto, esta cuestión se examina con carácter más general en el capítulo II del Informe I.

materia varían de un país a otro, aunque con frecuencia el número de tales cuestiones es más limitado que en el sector privado, como consecuencia de la incidencia de leyes y reglamentos aplicables al servicio público y del deseo de algunos gobiernos de conservar toda su autoridad en determinadas esferas por considerar que las mismas caen en el ámbito de la política nacional. Por lo que a esto respecta, debe señalarse que la resolución de la Comisión Paritaria citada con anterioridad se refiere a la participación del personal en la fijación "del conjunto de las condiciones de empleo y de trabajo, incluidas las remuneraciones y las prestaciones sociales". Por último, es necesario elaborar fórmulas apropiadas a las condiciones nacionales en lo concerniente a la importancia atribuida a los resultados logrados o a los acuerdos concertados en virtud de procedimientos de consulta o negociación. La Comisión Paritaria reconoció sobre el particular que no será posible en todas las circunstancias, como consecuencia de la legislación del país interesado, concluir el proceso de negociación mediante la firma de un convenio colectivo formal.

Estrechamente vinculado con el establecimiento de procedimientos para que participe el personal en la fijación de las condiciones de empleo, se observa un interés creciente en la creación de órganos encargados de resolver los conflictos en el servicio público. Aunque la creación de tales órganos para la solución de disputas de índole económica sigue estando en una etapa experimental en muchos países, cada vez se reconoce más que las organizaciones de funcionarios públicos deberían disponer de un procedimiento justo e imparcial para resolver tales disputas, en particular en los países en que, como ocurre con frecuencia, se niega, o se concede con ciertas restricciones, el derecho de huelga a ese personal. En los países donde se ha reconocido el principio de la negociación y el convenio colectivo, no se acepta más que la decisión final en todos los litigios sea de la competencia exclusiva de las autoridades públicas. Debe mencionarse a este respecto que la Comisión Paritaria del Servicio Público recalcó la importancia que tienen los procedimientos paritarios adecuados, sobre todo en la forma de mediación, conciliación y arbitraje voluntarios, para solucionar los conflictos con miras a que las organizaciones de funcionarios no tengan necesidad de recurrir a las otras medidas de que disponen normalmente otras organizaciones de trabajadores en defensa de sus intereses legítimos.

Más aún, en un número cada vez mayor de casos ha dejado de considerarse ilegal la huelga de funcionarios públicos en apoyo de sus demandas o, en los casos en que dichas huelgas son ilegales en virtud de la legislación, los gobiernos las aceptan como un fenómeno social que no puede evitarse con meras prohibiciones. Según se ha indicado precedentemente, cada día ocupan un lugar más importante los métodos de conciliación, mediación, investigación de los hechos y arbitraje en la solución de los conflictos que pueden provocar el recurso a la huelga. En cuanto a la legalidad de ésta, se ha sostenido que las limitaciones impuestas por la ley en la materia deberían preverse principalmente para asegurar el funcionamiento de los servicios esenciales.

Como ha podido verse en los párrafos precedentes, durante el último decenio se han producido, y siguen produciéndose, considerables cambios en el ámbito de las relaciones de trabajo en la función pública. El concepto tradicional de la autoridad del gobierno frente a los funcionarios públicos está cediendo a una idea más democrática que da a dichos funcionarios mayores posibilidades

de participar en la determinación de sus condiciones de empleo y, en algunos casos, hasta de asumir parte de las responsabilidades en la adopción de decisiones en la materia. Esta evolución ha ido de par con una extensión progresiva a la administración pública de un sinnúmero de instituciones prácticas que habían venido desarrollándose por más de un siglo en el sector privado. Aunque esta tendencia se manifiesta con cierta irregularidad y en algunas esferas subsiste todavía una fuerte oposición a esa evolución, se diría que las relaciones entre el gobierno y sus empleados de la administración se asemejan cada vez más a las del sector privado y que los derechos de sindicación y negociación colectiva han sido extendidos o están a punto de serlo a los funcionarios públicos.

Pero es importante destacar que esta transplatación a la función pública de instituciones y prácticas originarias del sector privado no se produce en forma mecánica o integral y que se han modificado en cierto modo la índole y el funcionamiento de algunas de esas instituciones. También se está produciendo un proceso similar respecto de los distintos métodos de solución de conflictos, tomados del sector privado pero, en algunos países, modificados y adaptados al sector público.

Todo ello parece indicar que, mientras que por una parte se produce una armonización de la reglamentación entre los sectores privado y público, habrá que determinar la finalidad y la orientación de las instituciones aplicadas en el sector público en función de la necesidad de adaptarlas a las condiciones y requisitos especiales de la función pública.

PUNTOS PROPUESTOS PARA LA DISCUSION

1. Procedimientos de consulta y negociación en el servicio público.
 - a) Procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público: consultas (oficiosas y de carácter formal), negociación, órganos paritarios permanentes y negociación colectiva. Alcance y eficacia de los diferentes procedimientos de consulta.
 - b) Determinación de la unidad apropiada para fines de negociación o consulta.
 - c) Identificación de las partes para los efectos de consulta o negociación:
 - sede del poder para negociar en nombre del gobierno (designación de una autoridad única de negociación o difusión de tal autoridad a distintas unidades gubernamentales);
 - reconocimiento de las organizaciones de funcionarios públicos a fines de consulta o negociación.
 - d) Papel de los órganos especiales (comisiones paritarias, comités de personal, etc.).
 - e) Cuestiones que son objeto o que quedan excluidas de la consulta o la negociación (salarios, pensiones y otras prestaciones, condiciones de trabajo, nombramientos, clasificación de puestos y categoría, cuestiones disciplinarias, etc.). Relación entre las disposiciones legislativas y reglamentos aplicables a los funcionarios públicos y la negociación colectiva.
 - f) Suministro de la información necesaria para fines de negociación y consulta (investigaciones preliminares por ambas partes; centros de investigación independientes).
 - g) Valor jurídico de los convenios colectivos. Grado de autoridad conferida al negociador gubernamental para celebrar convenios colectivos obligatorios; conservación por el gobierno o el órgano legislativo del poder de decisión final. Efectos de los diferentes sistemas.
2. Conflictos de trabajo y su solución.
 - a) Frecuencia de los conflictos y necesidad de establecer procedimientos con miras a su solución.
 - b) Procedimientos de solución de conflictos en materia de:
 - reconocimiento de los sindicatos;
 - intereses económicos (conciliación, mediación, investigación de los hechos, arbitraje);

- interpretación o aplicación de las disposiciones legislativas o de los convenios colectivos (tribunales, procedimientos para tramitar las quejas).
- c) Determinación de la imparcialidad de los procedimientos de solución de los conflictos (órganos gubernamentales; órganos neutrales; comisiones paritarias o tripartitas).
- d) Carácter voluntario u obligatorio de los procedimientos de solución de los conflictos.
- e) Valor y efecto de los laudos arbitrales.

Huelgas en el servicio público.

- a) Frecuencia y causas de las huelgas en el servicio público. (Efectos de la existencia de procedimientos apropiados para la participación del personal en la fijación de las condiciones de empleo y de procedimientos imparciales de solución de los conflictos.)
- b) Posición de la ley con respecto a las huelgas: reconocimiento, prohibición, reconocimiento sujeto a ciertas restricciones.
- c) Restricciones al ejercicio del derecho a la huelga en los países en que se permite ésta:
 - cuestiones acerca de las cuales se permite la huelga;
 - requisitos previos a la declaración de una huelga;
 - categorías de personas a quienes se niega el derecho a la huelga;
 - restricciones destinadas a proteger la salud y seguridad de la colectividad.
- d) Otros recursos posibles en lugar de la huelga en el servicio público: derecho a utilizar procedimientos adecuados, imparciales y rápidos de conciliación y arbitraje en los que puedan participar los litigantes, con laudos obligatorios para ambas partes si están prohibidas las huelgas.
- e) Sanciones contra las huelgas ilegales (tipos de sanciones, efectividad de las sanciones).

ANEXOCOMISION PARITARIA DEL SERVICIO PUBLICO

(Primera reunión, Ginebra, marzo-abril de 1971)

Resolución (núm. 1) sobre la libertad sindical y los procedimientos para la participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público

La Comisión Paritaria del Servicio Público;

Habiendo sido convocada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo;

Habiéndose reunido en su primera reunión, en Ginebra, del 22 de marzo al 1.º de abril de 1971;

Refiriéndose a la aplicación de las conclusiones adoptadas por la Reunión de expertos sobre condiciones de trabajo y de servicio de los funcionarios públicos, que se celebró en noviembre-diciembre de 1963;

Refiriéndose, en particular, a la conveniencia, como puso de relieve la Reunión de expertos, de que las organizaciones de funcionarios y sus representantes dispongan de facilidades para llevar a cabo su misión;

Teniendo en cuenta que el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) se aplica integralmente a los funcionarios públicos;

Reconociendo que, aunque el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) no trata "de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado", en algunos países estos funcionarios gozan ya de todas o de algunas de las disposiciones de ese Convenio;

Considerando que los funcionarios públicos deberían beneficiarse, conforme al Convenio núm. 98, de una protección apropiada contra todo acto tendiente a infringir la libertad sindical;

Estimando que las decisiones relativas a la determinación del conjunto de las condiciones de empleo y de trabajo, incluidas las remuneraciones y las prestaciones sociales, deberían ser adoptadas mediante negociaciones colectivas o por otros medios que permitan a los funcionarios participar en su elaboración;

Afirmando que en los países en que existen procedimientos de reconocimiento, éstos no deberían poner trabas a la libre creación de organizaciones de empleados, y que dichos procedimientos deberían reducirse a las formalidades mínimas necesarias para comprobar que la organización que solicita el reconocimiento es representativa y durable;

Considerando que los representantes del personal deberían tener la posibilidad de defender los derechos e intereses individuales de los funcionarios;

Subrayando la importancia que tienen los procedimientos paritarios adecuados, sobre todo en la forma de mediación, conciliación y arbitraje voluntarios para solucionar las divergencias que se presentan respecto de las normas y condiciones de empleo, con miras a que las organizaciones de funcionarios no tengan necesidad de recurrir a las otras medidas de que disponen normalmente otras organizaciones de trabajadores en defensa de sus intereses legítimos;

Refiriéndose a la resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, que fue unánimemente adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54.^a reunión; tomando nota de los términos del artículo 80 de la Recomendación relativa a la situación del personal docente, adoptada en París, el 5 de octubre de 1966, por la Conferencia Intergubernamental especial sobre la situación del personal docente, y considerando, por consiguiente, que los funcionarios tienen los mismos derechos civiles y políticos que los otros ciudadanos, con la única excepción de las obligaciones relativas a su condición o al carácter de las funciones que desempeñan;

Adopta este día 31 de marzo de 1971, la resolución siguiente:

El Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo es invitado a inscribir en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la cuestión relativa a la libertad sindical, y los procedimientos de participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público, con miras a la posible adopción de un instrumento internacional adecuado.